



Aalborg Universitet

AALBORG UNIVERSITY
DENMARK

Kodeks for et bæredygtigt og ansvarligt dansk fiskeri

med det pelagiske fiskeri som case

Eliassen, Søren Qvist; Sverdrup-Jensen, Sten; Christensen, Anne-Sofie; Møller, Jens

Publication date:
2008

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

[Link to publication from Aalborg University](#)

Citation for published version (APA):

Eliassen, S. Q., Sverdrup-Jensen, S., Christensen, A-S., & Møller, J. (2008). *Kodeks for et bæredygtigt og ansvarligt dansk fiskeri: med det pelagiske fiskeri som case*. Aalborg Universitet.
<http://www.fiskerkodeks.dk/rapporter/Kodeks%20hovedrapport%202008.pdf>

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at vbn@aub.aau.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Kodeks for et bæredygtigt og ansvarligt dansk fiskeri – med det pelagiske fiskeri som case

Analyserapport fra fase 1: Forventninger og krav til kodeks fra forvaltning og marked

**Udarbejdet af Søren Eliassen, Sten Sverdrup-Jensen og Anne-Sofie Christensen,
IFM og Jens Møller, Gemba Innovation**



Indholdsfortegnelse

Forord.....	2
Konklusioner og anbefalinger	4
1 Introduktion til projektet	9
1.1 Hvad er et kodeks?	11
1.2 Brug af kodeks på andre områder	11
1.3 Brug af kodeks i fiskerisammenhæng	16
1.3.1 Transnationale erfaringer med kodeks i fiskeriet	16
1.3.2 Nationale erfaringer med kodeks	17
1.3.3 Opsummering	20
2 Kodeks som virkemiddel i forvaltning.....	22
2.1 Medforvaltning.....	22
2.2 Kodeks som instrument i medforvaltning	23
3 Incitamenter for kodeks for bæredygtigt fiskeri i fiskeriforvaltning.....	25
3.1 De forvaltningsmæssige rammer for fiskeripolitikken.....	25
3.2 EU-reguleringen	26
3.2.1 Betydningen af et dansk kodeks for bæredygtigt fiskeri på EU-niveau	27
3.3 Dansk fiskeriregulering	28
3.3.1 Incitamenter for kodeks for bæredygtigt fiskeri i dansk forvaltning.....	29
3.4 Forvaltningsmæssige incitamenter for et kodeks for bæredygtigt fiskeri	30
4 Markedets krav og forventninger til kodeks	32
4.1 Globalt Outlook.....	32
4.1.1 Megatrends	32
4.1.2 Øko-mærkning/eco-labeling inden for fiskeriet	33
4.1.3 Forhold af betydning for effekten af øko-mærkning/eco-labeling	37
4.2 Markedets forventninger og krav til kodeks	37
4.2.1 Forventninger til kodeks.....	37
4.2.2 Krav til kodeks	39
4.2.3 Det britiske marked	40
4.2.4 Det tyske marked.....	41
4.2.5 Det franske marked	42
4.3 Barrierer/muligheder for at markedskrav slår igennem	43
4.4 Betydningen for den danske silde- og makrelindustri.....	44
4.5 Krav og forventninger til kodeks fra markedet	44
Referencer	46
Bilag 1: Interviewpersoner	48

Forord

Denne rapport samler erfaringerne fra fase 1 i projektet ”Kodeks for et bæredygtigt og ansvarligt fiskeri – med den pelagiske sektor som case”. Projektet er finansieret af Direktoratet for FødevareErhverv via ”Bæredygtighedspuljen” under FIUF-programmet.

Projektet ”Kodeks for et bæredygtigt og ansvarligt dansk fiskeri – med det pelagiske fiskeri som case” skal bidrage til, at der i de kommende år udvikles et eller flere danske kodekser for bæredygtigt og ansvarligt fiskeri. Disse kodekser skal dels medvirke til, at danske fiskere får større indflydelse på udformningen af den fremtidige fiskeriforvaltning både på EU-niveau og nationalt niveau, dels bidrage til en optimal positionering på det nationale og globale marked af fisk fanget af danske fiskere.

Kodeksprojektet, som startede i oktober 2006 forløber i 4 faser frem til marts 2008:

- Fase 1: Analyse af markedets og forvaltningens krav og forventninger til et kodeks for bæredygtigt fiskeri (oktober 2006-marts 2007).
- Fase 2: Diskussion og formulering af form og indhold i et dansk kodeks for bæredygtigt fiskeri (marts-oktober 2007).
- Fase 3: Formulering af et kodeks for det danske pelagiske fiskeri, som medlemmerne af Danmarks Pelagiske Producentorganisation vil tage ejerskab til (oktober – december 2007).
- Fase 4: Formidling af erfaringer og resultater fra kodeks-formuleringsprocessen (januar-marts 2008).

Da der efter projektstarten har været en stor interesse i den pelagiske sektor for at fremskynde arbejdet, er fase 3 sat i gang allerede i marts 2007, 6 måneder tidligere end planlagt. Det pelagiske kodeks vil hermed komme til at fungere som en case, der giver praktiske erfaringer til udarbejdelsen af den generelle model for et dansk kodeks (fase 2) samtidig med, at det også er en konkret udmøntning heraf.

Som baggrund for rapportens analyser og konklusioner ligger såvel skrivebordanalyser af tilgængelig litteratur som interviews med relevante aktører. Dataindsamlingen er gennemført frem til begyndelsen af januar 2007.

I forbindelse med forvaltningsanalysen er der gennemført interviews med centrale personer i det danske og europæiske forvaltningssystem samt repræsentanter for den danske fiskerisektor, der har indgået i politiske forhandlinger om fiskeripolitikken. I forbindelse med markedsdelen af analysen er der gennemført interviews i Danmark, Storbritannien, Tyskland samt Frankrig/Italien. Hovedparten af interviewene er gennemført som personlige interviews, mens de resterende er gennemført som telefoninterviews.

Projektgennemførelsen varetages af IFM i samarbejde med Gemba Innovation og Krog Consult.

Projektleder er seniorrådgiver Søren Eliassen, PhD

Tlf.: 35 32 41 79 eller 23 60 41 65 (mobil), E-mail: se@ifm.dk.

Kodeksprojektet finansieres af FIUF-programmets ”bæredygtighedspulje”.

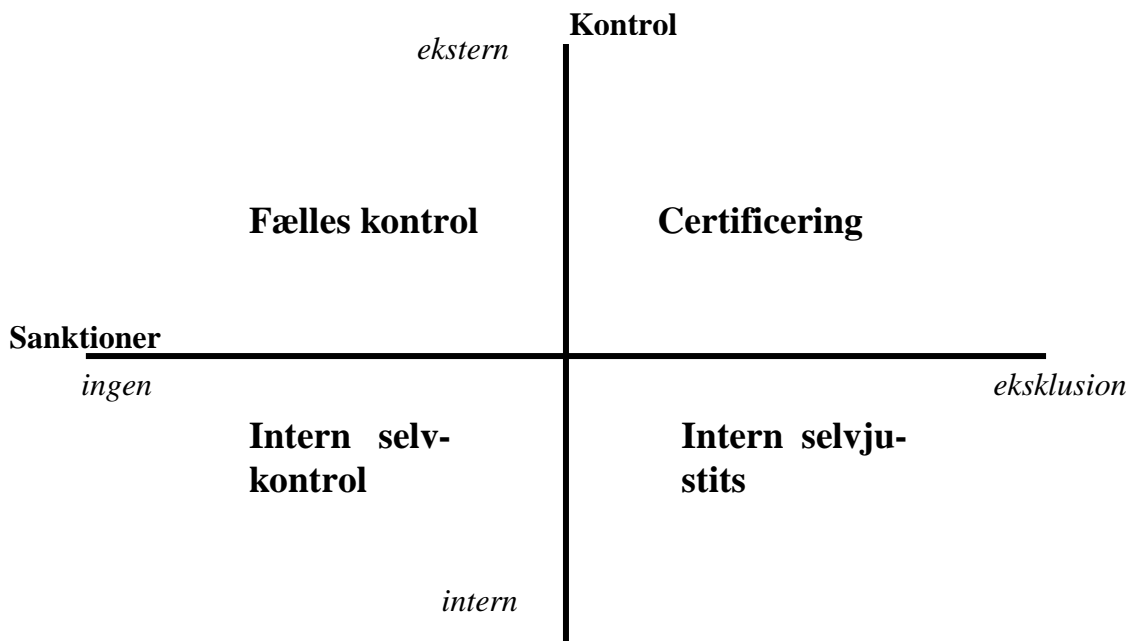
Projektets følgegruppe består af repræsentanter fra Danmarks Fiskeriforening, Danmarks Pelagiske Producentorganisation, Danmarks Fiskehandlere, ISO, Dansk Fisk, Danmarks Fiskeindustri- og Eksportforening, Fødevareministeriets Departement, Direktoratet for FødevareErhverv, 3F og WWF.

Denne rapport, et selvstændigt resume af rapporten samt bilag kan desuden hentes som pdf-filer på hjemmesiden www.fiskerkodeks.dk.

Konklusioner og anbefalinger

Hvad er kodeks?

- Kodeks for et bæredygtigt og ansvarligt fiskeri er en beskrivelse af *hvordan*, der bør fiskes, dvs. et sæt af nedskrevne normer for god adfærd i fiskeriet. I udgangspunktet håndhæves kodeks udelukkende som social ”skik og brug”, uden inddragelse af kontrollerende institutioner.
- Kodeks formulerer fiskernes medansvar for at sikre et bæredygtigt fiskeri. Fiskerne vælger selv indholdet i og omfanget af retningslinierne samt konsekvenserne, hvis ikke retningslinierne overholdes af den enkelte. Sanktionerne kan rangere fra misbilligelse over eventuel bod til varig udelukkelse.
- For at sikre opbakning til et kodeks, er det væsentligt, at de, der er omfattet af det, er inddraget i diskussionen af indholdet. Dette er særlig vigtigt for et kodeks, der profilerer en faggruppe (professionsskodeks), og for et kodeks, der ikke kontrolleres og sanktioneres udefra.
- Over for omverdenen er det vigtigt, at kodekset er troværdigt. Det skal kunne vises, at kodekset overholdes, og at eventuelle overtrædelser har konsekvenser. Troværdigheden af kodekset kan understøttes ved at have kontrol- og sanktionssystemer tilknyttet.
 - *Intern selvkontrol* sker uformelt og internt i gruppen ved, at gruppens medlemmer løbende observerer hinandens adfærd og kommenterer og påtaler adfærd, der strider mod det i kodekset aftalte. Udelukkelse fra gruppen er som nævnt den yderste sanktionsmulighed.
 - *Fælles kontrol* omfatter etablering af institutioner (som f.eks. ankenævn), der efter påklage kontrollerer om kodekset er overholdt. Kontrolinstansen omfatter repræsentanter fra den aktuelle faggruppe samt ofte repræsentanter fra andre interessenter (f.eks. brugere og/eller myndigheder). Sådanne institutioner kommer typisk med påtaler og påbud, mens de kun har svage muligheder for at idømme alvorligere sanktioner.
 - *Certificering/mærkning*: Overholdelsen af kodekset dokumenteres og kontrolleres af en uafhængig institution. Overtrædelse kan medføre fortabelse af retten til at bruge certificeringsmærket.
 - *Intern selvjustits*: Kontrollen udføres af kvalificerede personer eller grupper internt i større virksomheder eller mellem samarbejdende virksomheder, eventuelt af en uafhængig tredje part. Der udstedes ikke certificering, da kontrollen indgår i aftalt leverandørsamarbejde mellem parterne.



Konklusioner

Analysen af incitamenter for kodeks i forvaltningsmæssig sammenhæng viser følgende:

- Der er en klar interesse fra forvaltningens side for, at fiskerne tager øget (med)ansvar for, at fiskeriet er bæredygtigt. Denne interesse ligger i forlængelse af tendenserne for øget inddragelse af såvel fiskere som andre aktører i fiskeriets forvaltning.
- På længere sigt, hvor principperne om økosystembaseret fiskeriforvaltning mv. sætter øget fokus på bæredygtighed og brugerinddragelse, vil fiskerne stå politisk styrket, hvis de som gruppe har formuleret et adfærdskodeks og følger dette. Det vil være et klart signal om ansvarlighed.
- Allerede efter reformen af den fælles EU fiskeripolitik i 2002 er inddragelsen af fiskerne i forvaltningen øget, blandt andet i erkendelse af, at den hidtidige detailregulering ikke har slået til.
 - Dette afspejles bl.a. i interessen for at bruge alternative forvaltningsinstrumenter.
 - Samtidig er der i det politiske system en vis tilbageholdenhed med at bruge alternative forvaltningsinstrumenter, medmindre især målopfyldelsen dokumenteres.
- I forhold til den aktuelle og kendte fremtidige praksis i fiskeriforvaltningen er der muligheder for, at et kodeks kan få betydning, men kun hvis det bakkes op af dokumentation:
 - TAC-fastsættelse: Kodeks vil primært kunne få betydning, hvis det forbedrer samarbejdet med fiskeriforskningen, så der kan skabes et bedre datagrundlag

-
- for den biologiske vurdering af bestande. Et bedre videngrundlag for TAC-fastsættelsen har i nogle tilfælde ført til øget TAC på den pågældende fiskebestand.
- Havdagetildeling: Kodeks kan fremme og understøtte anvendelsen af redskaber med høj selektivitet. Der kan eventuelt forhandles om en særlig kvotetildeling ved fiskertilslutning til et kodeks med sådanne bestemmelser.
 - Tekniske bevaringsforanstaltninger: EU-Kommissionen ønsker administrativ forenkling og "soft law" gennem inddragelse af RACerne. Et kodeks kan udgøre den praksisbeskrivelse, som skaber grundlaget for medforvaltning og frivillige aftaler. EU-Kommissionen vil dog kræve dokumentation for målopfyldelsen.
- I den danske fiskeriforvaltning er der også visse muligheder for at give særlige fordele til fiskere, som er omfattet af et kodeks for bæredygtigt og ansvarligt fiskeri. Fordele knytter sig især til den nationale kvotefordeling:
 - Efterlevelse af kodeks vil eventuelt kunne belønnes med ekstra tildeling af kvoter via Fiskefonden inden for det demersale område og Generationsskifte- og Reservepuljen inden for det pelagiske område. En sådan intern omfordeling af fiskerimulighederne inden for fiskergrupperne vil byde på betydelige erhvervspolitiske udfordringer.
 - Kodeks vil kunne knyttes til kvotepuljer i forbindelse med FKA-systemet. Puljefiskere er sandsynligvis nødt til at udvikle adfærdskodekser for at sikre sig mod kollektive konsekvenser af enkeltmedlemmers adfærd. Puljefiskernes adfærdskodeks vil ikke nødvendigvis rette sig mod bæredygtighed, men kan tænkes (på sigt) at inddrage dette aspekt.

Analysen af incitamenter for kodeks i markedssammenhæng viser følgende:

- Markederne efterspørger enkel og troværdig information om bæredygtighed i fiskeriet. Trenden går uden tvivl i retning af troværdig og fyldestgørende information om bæredygtighed, eventuelt kommunikeret gennem et enkelt mærke, som forbrugeren har tillid til.
- UK-markedet ligger klart i front i efterspørgsel efter information om bæredygtighed. Tyskland er stærkt på vej – ligesom Schweiz og Østrig skønnes at være det. De sydlandske markeder – Frankrig og Italien - synes at stå længere tilbage. Udviklingen skønnes dermed at følge økologivareefterspørgslens markedsudbredelse.
- Udviklingen drives især af detailhandelskæderne, og de større fødevarereproducenter følger trop, både for at følge detailhandlens krav og som middel til differentiering fra konkurrenterne.
- Marine Stewardship Council (MSC) sætter for øjeblikket markedsstandarden, da ingen andre mærker kan tilbyde en enkel og troværdig mærkning for bæredygtighed på fisk. Intet tyder på, at dette vil ændre sig umiddelbart. Stadig flere detailkæder godtager/ønsker MSC-mærket. Bæredygtighed er ved at blive de vilde fisks økologi – og MSC-mærket er i øjeblikket det eneste internationale troværdige mærke.

-
- Troværdigheden understreges af detailhandelens alliancer med tredjepart, typisk NGO'er (eksempelvis Greenpeace og WWF) – som dermed får stor betydning og indflydelse på udformningen af kravene bag mærkerne. Det kan måske endda forudses, at NGOernes rolle overtages af offentlige myndigheder (stat eller region), som – alt andet lige – har mulighed for at sætte endnu stærkere troværdighed bag et mærke gennem effektiv kontrol. Det danske øko-mærke er et eksempel herpå.
 - Mærkning anvendes tillige som ”value-added” og differentieringsfaktor. Dette gælder især premium-produkter, hvor kodeks og mærkning efterspørges. Som konsekvens heraf er det især premium-producenter og –kæder, der efterspørger kodeks og mærkning. Der er en merpris i markedet for MSC-mærkede fiskeprodukter på niveau med økologi, dvs. 20-30 pct. Merprisen antages at falde, efterhånden som udbuddet af MSC-mærkede produkter på markedet vokser.
 - Et hollandsk rederi har introduceret MSC-mærkede sild efter MSC-certificering af Nordsø-sild, og hollandske rederier/forarbejdningsvirksomheder – bl.a. Rügen Fisch, som er en af de hårdeste konkurrenter til de danske pelagiske virksomheder - tilbyder produktet. Danske producenter halter på nuværende tidspunkt efter konkurrenterne, da de ikke er i stand til at tilbyde MSC-mærkede eller andre bæredygtighedsmærkede pelagiske fiskeprodukter.
 - Den danske pelagiske industri anbefaler, at der hurtigst muligt tages initiativ til et kodeks for hele den danske pelagiske sektor for at undgå, at der tabes markedsandele. Industrien foretrækker et dansk kodeks og et dansk mærke. Da man vurderer, at det går for langsomt i Danmark, ønsker dele af industrien selv at gå MSC-vejen. Der er fra industrien en klar anbefaling om hurtigst muligt at igangsætte et projekt, der formulerer et kodeks for hele værdikæden, og undersøge mulighederne for et dansk mærke. Kodekset skal give mulighed for, at man kan leve op til en eventuel fremtidig MSC-certificering – dvs. den skal inddrage MSC-certificeringskrav. Der skabes derigennem mulighed for at sætte MSC-mærket på toppen af et dansk kodeks for hele den pelagiske værdikæde.

Anbefalinger

For udvikling af et kodeks for bæredygtigt fiskeri, der har gennemslagskraft og skaber fordele for de tilsluttede fiskere m.fl. anbefales det på baggrund af analysen:

- At det sikres, at de fiskere, som et kodeks vedrører, tager fuldt ejerskab til kodekset. Dette kan kun ske gennem inddragelse af repræsentanter for fiskerne i udarbejdelsen af kodekset.
- At kodekset kobles til de foreliggende institutionelle rammer, enten direkte i forvaltningssystemet eller indirekte i fiskernes organisationer.
- At de fiskere, som et kodeks vedrører, gør sig klart hvilke målgrupper, der er for kodekset. I forbindelse hermed skal det afklares, hvordan der kan skabes troværdighed – bl.a. hvilke modaliteter der skal tages i anvendelse med hensyn til kontrol og eventuel sanktion.

-
- At det afklares, om RACerne potentielt kan udgøre en egnet platform for et kodeks, da disse har en institutionel forankring i den fælles EU fiskeripolitik. Et kodeks i RAC-regi kan eventuelt fastlægge overordnede adfærdsprincipper, mens specifikationer i forhold til specifikke fiskerier fastlægges af de involverede fiskere for derigennem at skabe ejerskab.

Hvis et kodeks skal have en markeds-mæssig effekt, skal det inkludere den relevante del af fiskeindustrien og kombineres med et mærke, som har troværdighed i markedet (hos detailhandelen og forbrugerne). Det anbefales derfor, at der hurtigst muligt igangsættes et kodeks-projekt, der også omfatter den pelagiske industri:

- Som et led i et sådant projekt skal mulighederne for et dansk bæredygtigheds-mærke undersøges. Projektet skal også kunne fungere som forprojekt til en eventuel MSC-certificering. Dette vil give den pelagiske sektor valgmuligheder mellem et mærke under dansk flag eller alternativt MSC-mærket. Projektet bør igangsættes straks.
- Der er positive tilkendegivelser fra den pelagiske industri, såvel som fra én to-neangivende tysk aftagervirksomhed, som ønsker at afprøve muligheden for et eget bæredygtighedsmærke.

Det anbefales – såfremt et kodeks også skal tilgodese en mærkning - at der fokuseres på en Business-to-Business (B2B)-mærkning (eller et stykke ”papir”). Da de danske pelagiske producenter befinder sig relativt langt væk i værdikæden fra de europæiske slutkunder (jvf. de få danske ”brands”), kan et Business-to-Consumer (B2C)-mærke ikke antages at få gennemslagskraft på markedet, hverken i Tyskland, UK eller Frankrig.

Anbefalingerne til et dansk kodeks – set i lyset af markedstrends - er følgende:

1. Der bør anvendes en bred definition på bæredygtighed omfattende temaer som økosystemressourcer og fiskebestande, havmiljø, fangstmetoder og fiskeredskaber - men også gerne lokal udvikling, traditioner, inklusiv den gode historie etc. (fiskeriafhængighed/”community”).
2. Kodeks bør være enkelt, gennemsækeligt og dokumentérbart. Endvidere bør kritiske forhold være underlagt tredjeparts kontrol med klare regler for overtrædelse og sanktion.
3. Kodeks bør kombineres med en form for mærke, enten B2B eller B2C for at få gennemslag i markedet. Kodeks skal i den sammenhæng være nemt og troværdigt at kommunikere, hvad enten det er B2C som eksempelvis MSC eller B2B.
4. Der bør udarbejdes et kortfattet dokument, hvor en udenforstående part beskriver de befiskede bestandes tilstand, hvordan fiskeriet foregår, hvordan regulering og kontrol foregår m.m. Man kan nå langt ved på en enkel måde at dokumentere, hvordan fiskeriet aktuelt foregår ud fra en bred bæredygtighedsdefinition. Kodeks kan - på toppen af dette - fungere som dokumentation for fiskernes medansvar for en bæredygtig ressourceudnyttelse. Dette dokument kan i en kortfattet form være industriens imødekommelse af kundernes (forarbejdningsindustrien og detailkædernes) ønsker om dokumentation for det pelagiske fiskeris bæredygtighed og finde anvendelse i B2B sammenhæng.

1 Introduktion til projektet

Hvorfor kodeks for bæredygtigt fiskeri?

Kodeks formulerer fiskernes medansvar for at sikre et bæredygtigt fiskeri. Kodeks er fiskernes eget sæt af spilleregler for, hvordan fiskeriet bør udøves, for at det kan bidrage til bæredygtig udnyttelse af fiskeressourcerne. Fiskerne vælger selv indholdet og omfanget af spillereglerne samt konsekvenserne, hvis spillereglerne ikke overholdes. Skal det føre til straf eller udelukkelse, hvis en fisker ikke overholder fiskernes egne regler for god praksis i sit fiskeri? Det bestemmer fiskerne selv. Kodeks er fiskernes eget regelsæt for god praksis, som sammen med gældende love og regler skal medvirke til at sikre et bæredygtigt fiskeri.

Hvorfor skal fiskerne bekymre sig om det, hvis de overholder gældende love og regler?

Det skal de, fordi fiskeriet på trods af en intensiv styring fortsat har mange uløste problemer i forhold til at sikre og dokumentere, at det foregår på et bæredygtigt grundlag.

Love og regler kan ikke alene sikre et bæredygtigt fiskeri. Love kan overtrædes og regler tilsidesættes. Bæredygtigheden afgøres i vidt omfang af fiskeriets daglige praksis. FAO vurderer, at 50% af verdens fiskebestande er fuldt udnyttede, og at yderligere 25% er over- eller nedfiskede (FAO Fisheries Department 2004) til trods for, at der aldrig har været mere management. På danske breddegrader gælder det eksempelvis torsk i Nordsøen. Dette faktum bekymrer ikke kun de, som har ansvaret for fiskeriforvaltningen – det bekymrer også forbrugerne, der efterspørger fisk og fiskeprodukter, og det bekymrer de virksomheder og personer, som lever af at forarbejde og sælge fisk og fiskeprodukter.

Nogle fiskerier foregår på et bæredygtigt grundlag, forstået på den måde at bestandene er inden for sikre biologiske grænser i forhold til at sikre en kontinuerlig reproduktion på et givet niveau. Omverdenens opfattelse af bæredygtighed er imidlertid bredere end alene bestandenes evne til reproduktion. Bæredygtighed kan også omfatte forhold som bifangster og discard, brændstofforbrug og miljøforhold samt etisk og social ansvarlighed for at nævne nogle af de vigtigste temaer. Dette er temaer, som fiskeriet og fiskerne må forholde sig til, hvis målet er at sikre et bæredygtigt fiskeri i en bredere betydning.

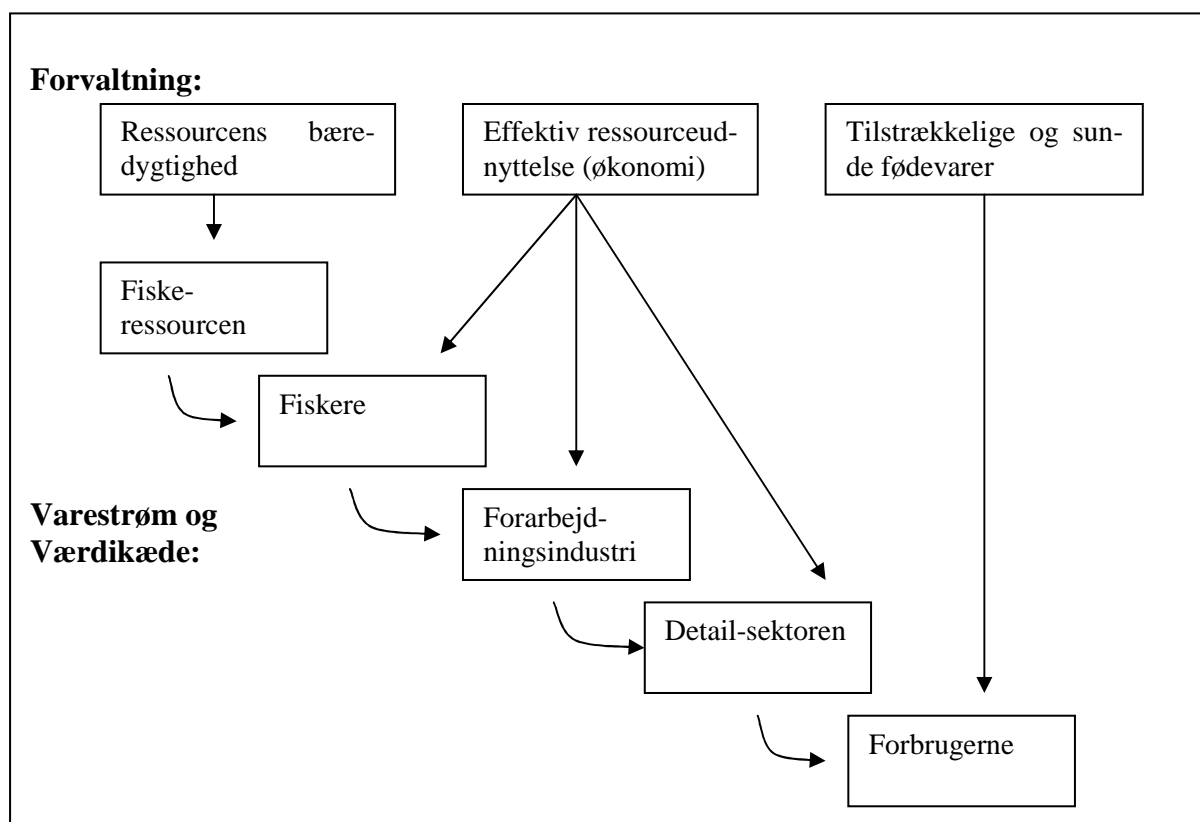
Omverdenen ved kun ganske lidt om, hvordan det praktiske fiskeri udøves, herunder hvorvidt det foregår bæredygtigt. Forbrugerne har imidlertid en begrænset tillid til, at fiskerne selv er med til at skabe og sikre bæredygtigheden. Forbrugernes bekymringer betyder, at de i stigende grad efterspørger fisk og fiskeprodukter, hvor det kan dokumenteres, at fiskeriet foregår bæredygtigt – i bred betydning. Også fiskeriforvaltningen tvivler på, at fiskeriet altid udøves bæredygtigt, og at gældende regler overholdes. Derfor øges omfanget af forvaltningstiltag, herunder kontrolindsats.

Der er således et stort behov for, at det dokumenteres over for omverdenen, hvordan fiskeriet foregår i praksis, og at det sker på et bæredygtigt grundlag. Det er kun fiskerne, som – troværdigt - kan fortælle omverdenen, hvordan fiskeriet udøves, og at det sker på et bæredygtigt grundlag.

Endelig er det forhold,, at fiskerne i stigende omfang får ejendomsretten til fiskeressourcerne overdraget, medvirkende til, at fiskerne må tage et større medansvar for deres udnyttelse. Overdragelse af rettigheder fra samfundet til fiskerne betyder, at der stilles skærpede krav til, at udnyttelsen foregår på et bæredygtigt grundlag. Hvis gældende love og regler ikke i sig selv sikrer en bæredygtig udnyttelse – så forventer samfundet, at fiskerne tager ansvar for, at det sker. Det må således antages, at fiskerne fremover pålægges også et formaliseret ansvar for at sikre, at fiskeriet foregår på et bæredygtigt grundlag.

Nærværende projekt etablerer et grundlag for udarbejdelsen af et fiskernes kodeks. Mange af de øvrige aktører i værdikæden for fisk har imidlertid interesser i dette kodeks. Figuren nedenfor oplister aktørerne i værdikæden og forvaltningen og deres primære interesseområder.

Figur 1: Interessenter i kodeks for bæredygtigt fiskeri



Forvaltningens interesser retter sig især mod, at et kodeks kan øge fiskernes vilje til at tage medansvar for bæredygtighed i fiskeriet og dermed tilgodese ressourcehensynet som politisk målsætning. Endvidere kan et kodeks forbedre den nationale forvaltnings forhandlingssituation i international fiskeripolitisk sammenhæng. Kodekset kan, fra et forvaltningsperspektiv, lede til mindre mikro-management og højere grad af medansvar for og accept af gældende regler fra fiskerside. Forarbejdningsindustriens interesse i et kodeks er primært dets bidrag til at sikre råvareforsyning på langt sigt og forbedre industriens planlægningsmuligheder. Også kodekets bidrag til, at industrivirksomhederne vil kunne differentiere sig i forhold til konkurrenter og imødekomme kundekrav om varedeklaration, vejer tungt.

Detailhandlens interesse i et fiskerkodeks retter sig dels imod muligheden for øget produktionskontrol og dokumentation, hvorigennem man kan sikre sig mod skandaler, dels imod at kunne udnytte bæredygtighedsopmærksomheden markedsøkonomisk og f.eks. udnytte det i kædernes profil af socialt ansvar (CSR-profil). Endelig vil et kodeks for bæredygtigt fiskeri kunne medvirke til at sikre forsyningssikkerhed på langt sigt.

For forbrugerne vil et kodeks kunne styrke oplevelsen af at træffe gode beslutninger i forhold til miljømæssig bæredygtighed og spise "lovlige" fisk. Samtidig vil kodeks også kunne give forbrugeren oplevelsen af at kunne "fortælle en historie" om fisken.

For fiskerne bør de øvrige aktørers interesser i kodeks ses som en mulighed for at styrke positionen i værdikæden og drage økonomiske og/eller planlægningsmæssige fordele heraf. Dette kræver, at fiskerne forstår, hvilke interesser (forventninger) der er til et kodeks hos de øvrige aktører, og formulerer sig i forhold hertil. Det er disse forvaltnings- og markedsøkonomiske interesser og incitamenter til et kodeks som beskrives i det følgende.

1.1 Hvad er et kodeks?

Et kodeks er en nedskrevet norm. Med begrebet *norm* forstås en regel, som udelukkende bliver håndhævet socialt, og som fortæller, hvad der er skik og brug på et givet område. Der er således i udgangspunktet ingen retslige eller kontrollerende institutioner til at håndhæve kodekset. Normerne i et fiskerikodeks beskriver, hvordan fiskeriet bør drives for at være i tråd med god skik og brug. Normerne skal også indirekte fortælle, at ikke alle måder at drive fiskeri på er lige gode/acceptable, selvom de i princippet er lige lovlige.

Normer afspejler et moralsk værdigrundlag, som er fælles for en gruppe mennesker. Da normer er adfærdsbestemmende vil der være en vis intern kontrol i gruppen med, at normerne følges. Konsekvenserne af normafvigelse kan spænde fra negative kommentarer eller hentydninger, der markerer, at den pågældende adfærd ikke accepteres, til eksklusion fra gruppen.

Fiskernes engagement i formuleringen af et kodeks er vigtig, da engagementet medvirker til, at normerne i kodekset bygger på fælles moralske værdiopfattelser i en gruppe. Hermed får normerne legitimitet. Jo flere fiskere, der bakker op om et kodeks, jo mere vil andre fiskere være socialt motiveret til at gøre det samme.

For den enkelte fisker er det frivilligt at følge et kodeks. Der er ingen formelle kontrol- eller sanktionsfunktioner tilknyttet. Håndhævelsen af kodeks er uformel, intern social kontrol. Der er dog mulighed for, at fiskerne kan vælge at forpligte sig til at følge kodeks. Det kan ske ved, at der etableres formaliserede systemer til at kontrollere, at kodeks overholdes og overtrædelse sanktioneres.

1.2 Brug af kodeks på andre områder

Kodeks eller kodeks-lignende adfærdsregelsæt anvendes inden for mange erhvervsområder. Kodeksene er forskellige i deres konkrete udformning, men er alle formuleringer af normer for den pågældende erhvervsgruppes gode adfærd i udførelsen af sine arbejdsprocesser. Fælles for dem alle er, at man internt og eksternt søger at styre adfærden ud fra normative principper for at undgå detaljeret og rigid regelstyring/regulering.

Det enkelte kodeks kan have flere formål. Ud fra hovedmålsætningen kan kodekser opdeles i tre grupper:

- Professionsrettede kodekser, som beskriver adfærd for erhvervsgrupper, der udfører uhåndgribeligt arbejde, eksempelvis sygeplejersker og advokater. Hovedformålet med professionskodekserne er at opsætte retningslinier for den professionelle udførelse af arbejdet. Andre formål vil kunne være at skabe intern identitet samt at markere opgaver og samfundsmæssige funktioner såvel indadtil som udadtil og derved positionere sig i forhold til andre (nærliggende) erhvervsgrupper. Se tekstboks nedenfor for eksempler på professionskodeks).
- Procesorienterede kodekser har som formål især at regulere varekvaliteter og produktionsrelationer mellem samarbejdende virksomheder. Disse vil ofte blive benyttet i markedsføringen eller til at sikre sig mod negativ offentlig omtale. Se tekstboksen for eksempel på brug af et procesorienteret kodeks.
- Produktorienterede kodeks er rettet mod slutbrugerne og er knyttet til et produkt som en specifik forbruger kvalitet. Kodekset tilfører dermed produktet en værdi, som skal sikre afsætning og/eller højere betaling for produktet. Se tekstboksen for et eksempel.

Professionskodeks – sygeplejersker og advokater

Specielt inden for professionsfagene er det ikke muligt at lave regler for den enkelte persons beslutninger og adfærd, der kan styre alle valgsituationer. Inden for mange professioner er der derfor udviklet etiske vejledninger eller kodeks. Velkendte eksempler er advokater (de advokatetiske regler) (Advokatsamfundet 2004) og sygeplejersker (de sygeplejeetiske retningslinier). (Dansk Sygeplejeråd 2004).

Disse kodekser eller etiske retningslinier har til formål at vejlede det enkelte medlem i deres daglige virke og samtidig skabe intern identitet og markere opgaver og samfundsmæssige funktioner udadtil.

Advokaters og sygeplejerskers etiske retningslinier er en opdatering af retningslinier, der er blevet udviklet over en årrække, under tiden i samspil med diskussioner på globalt eller europæisk niveau. Opdateringen sker i en løbende diskussion internt i gruppen med vedtagelse i de repræsentative organer. Som et nyt eksempel på udvikling af kodeks har Advokatrådet ved siden af de advokatetiske regler i 2004 og 2005 gennemført et ”kerne værdiprojekt”. Hensigten hermed var at afdække og synliggøre de kerneværdier, som advokater (og markedet) forbinder med advokattitlen, blandt andet for at ruste branchen til en situation, hvor advokater bliver udsat for konkurrence fra andre rådgivere på en del af rådgivningsmarkedet. For at sikre ejerskab blev der arbejdet med workshop og lavet analyser, der inddrog en lang række af de advokater, som er medlem af Advokatsamfundet og Advokatrådet (Advokatsamfundet uden år, s. 5)¹.

Der er ingen formelle kontrol- og sanktionssystemer knyttet til disse professionskodekser. Kodekserne er en del af den professionelle identitet og legitimerer funktioner i samfundet. Der er internt i professionsgruppen/standen et socialt pres for at efterleve kodeks.

Procesorienteret kodeks – Danish Crown's Code of Practice¹

Danish Crown (DC) har udviklet en "Code of Practice", der er et regelsæt for adfærd (praksis) hos leverandører af slagtesvin til DC. Regelsættet er udarbejdet på baggrund af en "øget interesse hos kunder og forbrugere for de forhold, under hvilke vore andelshavere/leverandører producerer svin". Regelsættet giver andelshaverne "muligheder for at profilere sig, fordi dansk svineproduktion er underlagt lovgivning, der er mere restriktiv end i de fleste andre lande". Regelsættet omhandler blandt andet DC's etiske holdning til svineproduktion. Samtidig rummer regelsættet supplerende produktionskrav, som fokuserer på fødevarer-sikkerhed, kødkvalitet og etiske forhold i produktionen (Danish Crown 2003, s. 4).

Hermed ses et dobbelt formål med regelsættet: som dokumentation af produktionsforhold til brug i markedsføringen, samt som redskab til kvalitetssikring af leverancerne af svin.

Det fremgår ikke af "Code of Practice", hvordan regelsættet (kodeks) oprindeligt blev formuleret. Justeringer i regelsættet og nye krav til leverandørerne kan være foranlediget af lovkrav, konkrete kundekrav eller ønske om bedre positionering af DC på vigtige markeder. Forslag til ændringer drøftes i DC's bestyrelse og svineproducentudvalg. De forelægges derefter for repræsentantskabet, som består af 265 repræsentanter for andelshaverne. Dette er det besluttende forum.

Reglerne er bindende for svineproducenter, som er andelshavere i DC. Overholdelse af regelsættet bliver kontrolleret af et hold specialuddannede konsulenter, der ved stikprøver og på eventuel mistanke kontrollerer producenterne. Der foretages således en intern kontrol, som kan dokumentere over for kunderne, at regelsættet bliver overholdt, og som samtidig kan danne grundlag for fastsættelsen af andelshaverens pris for de leverede svin.

I tilfælde af, at regelsættet overtrædes, kan der sanktioneres med en skriftlig påtale og/eller advarsel, øget prøveudtagning for andelshaverens regning eller en reduktion i afregningsprisen for de leverede svin. Da leverandøren er medejder af DC kan leverancer fra den pågældende producent ikke afvises.

Produktorienterede kodeks med certificering



Det danske økologiske mærke "Det røde ø-mærke" markerer, at der er statskontrol med, at det pågældende produkt er produceret efter de gældende forskrifter for økologisk produktion. Den statslige kontrol og certificering kom i stand efter vedtagelsen af Økologiloven i 1987, som angiver kravene til økologisk produktion. Før dette stod Landsforening Økologisk Landbrug for kontrol og administration af økologisk produktion i Danmark, efter retningslinier udarbejdet i eget regi.

Det mest kendte private mærke i fiskeriet er MSC-mærket. Organisationen Marine Steward Council har opstillet et regelsæt for bæredygtigt fiskeri, og har akkrediteret en række virksomheder til at vurdere, om et givet fiskeri lever op til MSC kravene og kan MSC-certificeres, dvs. opnå retten til at sætte MSC-mærket på sine produkter (MSC-certificering er nærmere omtalt i kapitel 4). Det danske mærke for "Naturskånsomt fiskeri" var et forsøg på at mærke produkter, der var fisket efter bestemte retningslinier. Det var den private organisation "Fiskernes Økologiske Netværk", der certificerede fiskerierne og gav ret til at bruge mærket.

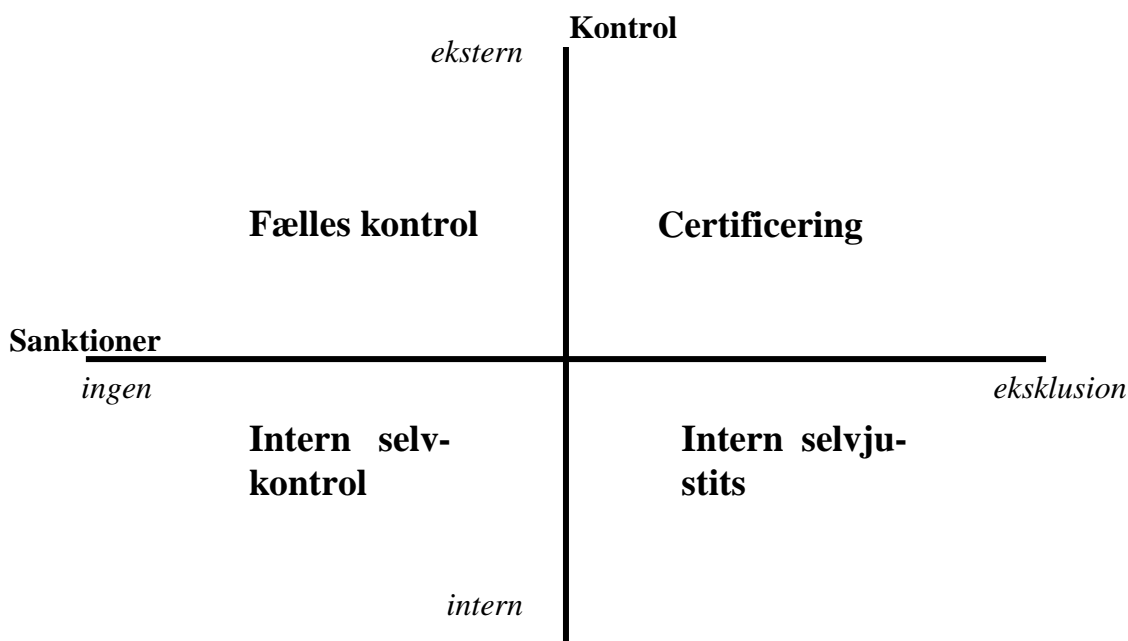
Det enkelte kodeks er typisk blevet formuleret i en proces, hvor der har været et løbende samspil mellem eksperter eller repræsentative udvalg og brede kredse af medlemmer fra den aktuelle gruppe. Formuleringsprocessen har ofte strakt sig over en længere periode vekslende mellem arbejde i nedsatte arbejdsgrupper og diskussion i bredere medlemskredse. Dette er nor-

malt, når kodekset helt eller delvist baserer sig på accept og opbakning fra de omfattede personer og virksomheder jvf. f.eks. Advokatrådets kerneværdiprojekt¹. Flere af professionskodekserne har således en lang tilblivelseshistorie, hvor de har medvirket til at give identitet til professionen. De er løbende blevet revideret efterhånden som gruppens samfundsmæssige funktion er blevet ændret.

Troværdigheden af et kodeks, både internt og set fra omverden, afgøres naturligvis af, at det over tid demonstreres, at de opstillede mål opnås, og at den erklærede adfærd overholdes. For at støtte troværdigheden er der til det enkelte kodeks knyttet forskellige former for kontrol af overholdelsen af normerne og sanktioner over for de, der overtræder dem. Blandt kodeks fra andre erhvervsgrupper er der fundet eksempler på kontrol og sanktioner, der spænder mellem ren social kontrol og sanktioner internt i gruppen, til at overholdelsen kontrolleres af en uafhængig tredjepart som f.eks. i certificeringssystemer.

De forskellige former for troværdighedsskabende kontrol- og sanktionssystemer kan udspændes i to dimensioner; dels hvem der står for kontrollen (om kontrollen foretages internt eller af et eksternt organ), og dels i hvilket omfang der er knyttet sanktioner til kodekset (fra ingen sanktioner til eksklusion af gruppen). Dette illustreres i figur 2 nedenfor, der fremstiller fire typer af kodeks.

Figur 2: Typologi af kontrol- og sanktionsformer



Intern selvkontrol: Den interne selvkontrol står svages med hensyn til at dokumentere troværdighed omkring et kodeks, idet både kontrol og sanktion sker uformelt og internt i gruppen. Det sker typisk ved, at gruppens medlemmer løbende følger hinandens adfærd og uformelt kommenterer og påtaler opførsel, der strider mod det i kodekset aftalte. Social udelukkelse er den yderste sanktionsmulighed. Formel kontrol og dokumentation af overholdelse ses kun i

¹ Eller alternativt landbrugets GMO-kodeks som er omtalt i bilagsrapporten.

det omfang, reglerne lægger sig op ad formelle regler, der kontrolleres i anden sammenhæng, eller ved at der præsteres gode generelle mål på området. Det er altså vanskeligt at sikre en direkte dokumentation for overholdelse af reglerne. Professionskodeks baseres ofte på intern selvkontrol.

Fælles kontrol: Ved fælles kontrol etableres institutioner (eksempelvis ankenævn, se tekstboksen nedenfor), der på baggrund af klager kontrollerer, at et bestemt regelsæt bliver overholdt. Kontrollen er fælles, fordi kontrolinstansen rummer repræsentanter fra den aktuelle faggruppe samt repræsentanter fra andre interessenter (brugere og/eller myndigheder). Typisk kan disse institutioner komme med påtaler og påbud, mens de kun har svage muligheder for yderligere at sanktionere kodeksovertrædelse. Sagerne kan dog bringes for domstolene, som har stærkere sanktionsbeføjelser, og offentlig omtale kan lede til at formelle kontrolmyndigheder (f.eks. politiet eller fiskerikontrollen) tager sagen op af egen drift. Troværdigheden udadtil omkring den fælles kontrolinstitution kan skabes ved åbenhed om kontrolprocessen og de trufne afgørelser. Samtidig trækker disse kontrolinstitutioner positivt på den troværdighed, der er knyttet til de eksterne institutioner, der deltager i den fælles kontrol. Den fælles kontrol kan eventuelt etableres som en overbygning på et professionskodeks (ankenævn), eller som supplement til et produktkodeks ("produktionen afstår under tilsyn af....")

Certificering: For kodeks, hvor overholdelsen dokumenteres og mærkes gennem certificering, skabes troværdigheden ved, at der er knyttet en høj grad af troværdighed til den eller de institutioner, der står for kontrollen af overholdelsen af kodekset. Ved overtrædelse af kodeks er sanktionen hård, spændende fra afholdelse af omkostningerne ved yderligere kontrol til at retten til at bruge certificeringsmærket mistes. Certificering bruges især i forbindelse med produktkodeks.

Intern selvjustits: Den interne selvjustits knyttes især til proceskodeks, hvor kontrollen udføres af personer eller grupper internt i større virksomheder eller mellem virksomheder (som omtalt i eksemplet med Danish Crown's Code of Practice). Internt sikres troværdigheden af kodekset ved, at den interne kontrol dokumenterer, i hvilket omfang kodekset overholdes. Over for omverden kan troværdigheden ved intern selvjustits øges ved åbenhed om principper for den interne kontrol samt ved offentliggørelse af afgørelser og sanktioner, der demonstrerer villigheden til at skride ind over for uønsket adfærd.

Ankenævn – eksempel på fælles kontrol

De private, godkendte ankenævne er nedsat på initiativ af Forbrugerrådet og de respektive brancher og godkendt af Forbrugerklagenævnet. Vedtægterne skal være godkendt af Familie- og Forbrugerministeriet. Et eksempel er Byggeriets Ankenævn, hvor halvdelen af nævnsmedlemmerne er fra Dansk Byggeri og de øvrige fra Forbrugerrådet og Parcelhusejernes Landsforening. Afgørelser træffes i nævnet, eventuelt efter vurderinger fra en skønsmand, der udpeges af Dansk Byggeri. Medlemmer af Dansk Byggeri er forpligtet til at følge nævnets afgørelser, men bortset fra øget kontrol fra Dansk Byggeris kontrolordning og offentliggørelse, hvis virksomheden ikke følger afgørelsen har nævnet ingen sanktionsmuligheder. Yderligere skridt må tages i det retslige system (Byggeriets Ankenævn 2006).

Advokatnævnet er eksempel på et klagenævn med større beføjelser. Advokatnævnet behandler klager over advokaters salærer og adfærd. Denne klageinstitution er koblet til retsplejeloven, således at advokater, der vurderes at have overtrådt god advokatskik, kan idømmes sanktioner, der spænder fra irettesættelse og advarsel over bøde til frakendelse af advokatbestalling. Advokatnævnet har 18 medlemmer, hvoraf halvdelen er advokater valgt af Advokatsamfundet, mens 3 er dommere og 6 er offentlighedsrepræsentanter udpeget af justitsministeren. Finder Advokatnævnet, at en advokat har tilsidesat god advokatskik, fastsættes en sanktion. Sager om advokatsalær kan overgives til domstolssystemet (Advokatnævnet 2006).

1.3 Brug af kodeks i fiskerisammenhæng

I det sidste årti har kodekser vundet indpas i fiskeriet som et redskab i forvaltningssammenhæng. Det nok mest kendte fiskerikodeks er *Code of Conduct for Responsible Fisheries*, som lanceredes af FAO i 1995. FAO's kodeks omfatter alle aspekter af fiskeri fra fangst og akvakultur over processing og handling til forskning og forvaltning og henvender sig i princippet til hele sektoren. Kodekset retter sig især mod staters og offentlige myndigheders handlinger. Dokumentet har status som en international aftale, hvor staterne ved tiltrædelse har en moralsk, men ikke juridisk, forpligtigelse til at søge kodeksets principper og anvisninger efterlevet i lovgivning, regelværk og daglig erhvervspraksis. I EU-sammenhæng har tiltrædelsen af FAO-kodekset blandt andet manifesteret sig ved brug af forsigtighedsprincippet og MSY (Maximum Sustainable Yield) som mål for bevaringsniveauet for fiskebestande (der henvises direkte til FAO-kodekset i målmotalen). Både på nationalt og internationalt niveau er der arbejdet på at udforme kodekser for bæredygtigt fiskeri med FAO's kodeks som reference. Nedenfor omtales indholdet, sammenhængen de indgår i samt i et vist omfang også processen bag udarbejdelsen af sådanne kodekser i henholdsvis EU, Canada, Storbritannien og Skotland.

1.3.1 Transnationale erfaringer med kodeks i fiskeriet

EU's kodeks for god praksis for bæredygtigt og ansvarligt fiskeri bygger på FAO's *Code of Conduct for Responsible Fisheries*, men er i høj grad også et resultat af processen omkring reformen af den fælles fiskeripolitik fra 2002 (European Commission 2002). I udgangspunktet for denne proces ønskede Kommissionen at inddrage fiskere og andre aktører i sektoren i forvaltningen for at understøtte de gældende reguleringer, bl.a. ved at øge fiskernes engagement i formulering af ansvarligt fiskeri på EU-niveau. Kommissionen foreslog derfor ACFA (Den rådgivende komite for fiskeri og akvakultur) at udarbejde et europæisk kodeks for ansvarlig fiskeripraksis. Perspektivet var, at kodekset skulle videreudvikles i form af beskrivelser af "best practise", som skulle formuleres af de relevante Regional Advisory Councils (RACer) (European Commission 2002) s. 23).

Udviklingen af EU-kodekset fandt sted i ACFA regi. En stor del af udformningen blev dog flyttet inden for rammerne af den sociale dialog under Generaldirektoratet for Beskæftigelse, Sociale anliggender, Arbejdsmarked og Ligestilling i sektorgruppen for havfiskeri. Her blev arbejdet udført i en dialog mellem arbejdsgivere og lønmodtagere i fangstsektoren². Dette har medvirket til, at kodekset omhandler fangstsektoren, mens akvakultur kun berøres kort³, og forarbejdningsindustriens rolle indgår ikke i kodekset.

EU's Kodeks for God Praksis for Bæredygtigt og Ansvarligt Fiskeri (se tekstboks) blev vedtaget på ACFA's plenarmøde i 2003, men har kun haft begrænset gennemslagskraft i dansk sammenhæng. Den blevet betegnet som en "hyldevarmer" og er i interviews med repræsentanter for danske fiskerierorganisationer og EU-Kommissionen ikke blevet nævnt som et væsentligt dokument eller referencepunkt. Heller ikke en søgning på RACernes hjemmesider har givet referencer til, at man har inddraget EU-kodekset i RACernes arbejde. EU-kodekset kan

² European Transport Workers Federation EFT og Europeche.

³ Den Europæiske Sammenslutning af Akvakulturproducenter havde allerede i 2000 produceret et *Code of Conduct for Europæisk Akvakultur*, som en minimumsstandard for akvakultur. Den kunne eventuelt følges op af nationale standarder.. FEAP, F. o. E. A. P. (2000). *Code of Conduct for European aquaculture*.

imidlertid ses som referencepunkt for udviklingen af danske kodekser. Teksten til EU-kodekset er derfor optrykt i bilagsrapporten.

EU's kodeks for god praksis for bæredygtigt og ansvarligt fiskeri

Målsætningen med EU-kodekset er at ændre adfærdsnormerne i fiskeriet med henblik på at fremme og bevare sunde marine økosystemer og fremme ansvarligt fiskeri. Målsætningerne lægger sig op ad elementerne i den fælles fiskeripolitik, såvel de biologiske (bevarelse af bestande), de sociale (velfærd og beskæftigelse i områder og på fartøjer) som de økonomiske og politiske mål (opbakning til den fælles fiskeripolitik, fødevareresikkerhed og -kvalitet). Kodeksens indledende afsnit redegør for, at det er et frivilligt tillæg til gældende fiskeriregulering, og at det er hensigten, at fiskeriet fortsat skal kunne drives rentabelt.

Retningslinierne, som aktørerne i det europæiske fiskeri skal bestræbe sig på at følge, falder i 7 hovedområder:

- Respekt for fiskeressourcer og disses miljø. Dette er det mest omfattende område med 13 konkrete anvisninger. Blandt andet anbefales det, at fangstpladser med meget udsnid forlades, samt at der gøres øget brug af selektive redskaber.
- Sikkerhed til søs, som især fokuserer på arbejdsmiljø.
- Sociale aspekter, som rummer opfordring til en faglig organisering på området samt sikring af andre arbejdsforhold og arbejdsklima.
- Samarbejde med andre fartøjer og aktører til havs, samt myndigheder og videnskab.
- Information og gennemsigtighed, sporbarhed og logbogsregistrering.
- Afsætningsbetingelser, fokus på kvalitet af fisken.
- Akvakultur (som kun berøres ganske kort).

Retningslinierne drejer sig primært om adfærd i forbindelse med udførelsen af det praktiske fiskeri. Bortset fra opfordringen til brug af kollektive overenskomster forventes overordnede målsætninger, som bæredygtige fiskerisamfund og opbakning om den fælles fiskeripolitik indfriet som et biprodukt af en mere ansvarlig og bæredygtig adfærd. (Europa-kommissionen 2004)

1.3.2 Nationale erfaringer med kodeks

Også på nationalt niveau er der blevet arbejdet med at formulere et kodeks for god praksis med henblik på bæredygtigt fiskeri. Et tidligt kodeks stammer fra Canada, mens der aktuelt arbejdes med at formulere kodeks eller certificeringsordninger for bæredygtigt fiskeri i flere europæiske lande. Formuleringen af kodeks for god praksis synes at være kommet længst i Storbritannien, hvor der i Sea Fish Industry Authority's (SeaFish) regi er formuleret et "*Responsible Fishing - Specification of good practice for fishing vessels*".

1.3.2.1 Canadian Code of Conduct for Responsible Fishing Operations

Det canadiske Code of Conduct for Responsible Fishing Operations tog som ide udgangspunkt i en workshop om canadisk bundfiskeri i 1994 og blev herefter diskuteret i de canadiske fiskerierorganisationer. Baggrunden for ideen var blandt andet krisen i store dele af det canadiske fiskeri først i 1990'erne (bl.a. i torskefiskeriet), der tydeliggjorde behovet for at sikre et fremtidigt stabilt og økonomisk bæredygtigt fiskeri.

Det canadiske kodeks blev udformet så det kunne dække nationalt og dermed omfatte en bred vifte af fiskerier – både ferskvands- og havfiskerier. Der blev nedsat en gruppe bestående af repræsentanter fra fiskere og fiskeindustri samt fra myndigheder på provins og statsligt niveau

til at formulere et kodeks. Denne gruppe præsenterede i sommeren 1995 et udkast, der blev sendt til høring hos interessenterne. I løbet af de følgende 2 år blev der gennemført en række regionale høringer om kodekset. I denne proces blev der foretaget nogle justeringer i teksten, som sikrede, at det kunne dække alle de regionale fiskerier.

Det canadiske kodeks indgår som grundlag for anden fiskeriforvaltningsplaner, blandt andet regionale og fiskerispecifikke forvaltningsplaner, samt i regler om brug af udstyr, fredninger, uddannelseskrav mv.

Siden 1998 har lokale canadiske fiskeriorganisationer haft mulighed for at ratificere kodeksdokumentet og på den måde forpligte sig til at overholde kodeksets anvisninger. I 2003 havde 90 fiskeriorganisationer, repræsenterende 80% af fangsterne, ratificeret dokumentet.

1.3.2.2 Responsible Fishing Scheme, Storbritannien

I Storbritannien er SeaFish's formulering af en vejledning for fiskefartøjer om god praksis for bæredygtigt fiskeri netop afsluttet (*Responsible Fishing – Specification of good practice for fishing vessels* (SeaFish 2006)). SeaFish er en ikke-ministeriel, offentlig institution, finansieret af fiskerisektoren via landingsafgifter. Kodekset er udarbejdet af SeaFish i samarbejde med en række organisationer fra hele værdikæden: fiskere, forarbejdningsindustri og detailhandel, samt en miljøorganisation. Som led i formuleringsprocessen blev et udkast lagt frem på internettet til åben høring, ligesom det er blevet diskuteret hos de deltagende organisationer. Dokumentet anviser ansvarlig fiskeripraksis for fartøjer, der driver blandede fiskerier.

Arbejdet har bl.a. resulteret i et certificeringsskema som oplister en række krav, som fartøjerne skal leve op til for at blive certificeret. Til skemaet er udarbejdet en række bilag, der nærmere specificerer kravene. Det, der repræsenterer kodekset for bæredygtigt og ansvarligt fiskeri, indgår som et centralt bilag, der fokuserer på miljømæssige aspekter, mens uddannelsesmæssige og kvalitetsrelaterede krav til fiskeripraksis er specificeret i andre bilag og i hovedteksten.

Det er muligt for fiskefartøjerne at blive certificeret af British Standard Institution (BSI). Certificeringen er rettet mod fiskeindustrien og førstehåndsomsætningen i øvrigt, og forventes ikke brugt direkte over for forbrugerne. I december 2006 var 9 fartøjer certificeret efter *Responsible Fishing Scheme* (SeaFish). Det er således på nuværende tidspunkt for tidligt at evaluere kodeksets gennemslagskraft i britisk fiskeri.

Responsible Fishing – Specification of good practice for fishing vessels

Denne specifikation af ansvarligt fiskeri har følgende formål: "... recognising responsible fishing practices for individual vessels ...It is meant to develop, promote and bring reward for good practice" (SeaFish 2006). Dokumentet rummer anbefalinger vedrørende udarbejdelse af ansvarlig fiskeripraksis for det enkelte fartøj. Specifikationen kan benyttes til certificering af fartøjer, der dermed dokumenterer ansvarlighed og kvalitet i fiskeriet overfor førstehåndsupkøberen.

Dokumentet specificerer krav inden for følgende områder:

- Mandskabets kompetence
- Miljømæssige overvejelser
- Fiskeripraksis
- Dokumentation
- Kriterier for fartøjer til sikring af arbejdsmiljø og kvalitet af fisken.

Mens nogle af kravene er relativt specifikke, eksempelvis hvilke områder mandskabet skal have modtaget undervisning indenfor eller krav om dokumentation af rengøringsplaner. Andre krav er mere overordnede, som krav om at fiskerne skal gøre, hvad der er muligt for at bevare det marine økosystem ved at følge god praksis. De mere overordnede kan henvise til bilag med mere detaljerede anbefalinger om praksis for fiskeri og behandling af fisken for enkelte fiskerier. Disse beskrivelser er sammendrag af guidelines for god praksis i kvalitetshenseende i de pågældende fiskerier, som SeaFish også har stået for at udarbejde. Desuden er der et bilag angående 'Ansvarlige fiskerioperationer'. Dette bilag, der er baseret på FAO's Code of Conduct, svarer til 'KODEKS for bæredygtigt og ansvarligt fiskeri'. Bilaget indeholder generelle principper og guidelines. Principperne angiver de overordnede rammer, bl.a. anerkendelse af bevaringspolitikken herunder reduktion af bifangst samt samarbejde med myndigheder og videnskab. Handlungsvejledning gives inden for følgende områder:

- Interaktion med miljøet, som især omhandler brændstofforbrug og håndtering af affald.
- Fiskeripraksis, som omhandler brug af redskaber og undgåelse af tab af disse, samt sikring af kvalitet af fangsten og god omgang med andre fiskefartøjer.
- Fiskeriforvaltning og -regulering, der omhandler samarbejde med fiskeriforvaltning og -forskning, hvor fiskerne forventes at bidrage aktivt med viden til udvikling af bevarings- og handlingsplaner.
- Forskning, omhandlende fiskernes aktive deltagelse i implementering af forsknings- og assessments initiativer, ved at deltage i og indsamle data til dette.
- Miljømæssig kommunikation, som omhandler deltagelse i udbredelse af kendskab til certificeringsprogrammet og principper for bevaring taget af fiskere.

(SeaFish 2006)

1.3.2.3 Andre initiativer for udvikling af kodekser i Europa

Flere andre steder i Europa arbejdes der aktuelt med udvikling af kodekser eller andre former for regelsæt for bæredygtigt fiskeri.

I Skotland offentliggjorde den skotske regering (Scottish Executive) i efteråret 2005 en strategi for havfiskeriet: "A Sustainable Framework for Scottish Sea Fisheries" (Scottish Executive 2005). Til at følge op på strategien blev der nedsat en referencegruppe (The Sea Fisheries Advisory and Reference Group, SeaFAR), der er bredt sammensat af repræsentanter fra ministerium og myndigheder, fiskere, fiskeindustri, fiskeriforskning og miljøorganisationer. Denne gruppe har udarbejdet en handlingsplan med konkrete aktiviteter, som blev offentliggjort i september 2006 (Scottish Executive 2006).

Den del af handlingsplanen, der fokuserer på forvaltningen af fiskeriet, anbefaler udvikling af "Codes of best practice" som har til formål at fremme regeloverholdelse og promovere bæredygtig fiskeripraksis. Det er Ministeriet for Miljø og Landdistrikter, Scottish Executive for Environment and Rural Affairs (SEERAD), Scottish Fisheries Protection Agency (SFPA) samt fiskere og fiskeindustri, der sammen skal udarbejde Codes of best practice. Intentionen bag anbefalingen er at få udviklet beskrivelser af god praksis i forskellige fiskerier, der gør dem klar til at kunne håndtere krav til sporbarhed og blive certificeret. Arbejdet forventes at starte med fiskerier på lokale bestande. I handlingsplanen lægger man sig ikke fast på hvilke typer af certificeringer, der skal tilstræbes. De certificeringer, som diskuteres er certificering ved MSC samt certificering efter Responsible Fishing Scheme (se ovenfor), der er udarbejdet af SeaFish (Strathern 2006).

Også i Island og Norge arbejdes der i forskellige grupperinger på at få udviklet beskrivelser og standarder for bæredygtigt fiskeri. Disse initiativer skal ses som modtræk til certificering ved Marine Stewardship Council (MSC), og den indflydelse det vil have på fiskeriet at være underlagt netop denne certificering (Stromsta 2006). Således har den islandske fiskeriminister opfordret islandske rederier til at udvikle et eget øko-mærke. Ved interviews med industrier og detailkæder i forbindelse med nærværende projekt er det blevet anført, at der i Norge arbejdes på udvikling af kodeks-lignende regelsæt, der kan tjene som grundlag for markedsføring af fiskeprodukter med øko-mærker som alternativ til MSC.

1.3.3 Opsummering

På baggrund af informationsindsamlingen om erfaringerne fra andre fiskeri-kodeks initiativer kan følgende opsummeres:

- Der arbejdes flere steder i Europa med kodekstiltag, der fokuserer på fiskeriets bæredygtighed.
- Der er en tendens til at kodeksinitiativerne er markedsrettede og orienteret mod tilvejebringelse af dokumentation, der kan give grundlag for øget indtjening til fiskerne.
 - EU's kodeks tager udgangspunkt i den fælles fiskeripolitik, uden eksplicit kobling til markedet. Der indgår bredere bæredygtighedsmål som velfærd og beskæftigelse. De konkrete anbefalinger omfatter dog kun spørgsmålet om kollektive overenskomster.
 - SeaFish's kodeks danner grundlag for en certificering af det enkelte fiskefartøj og ikke de enkelte fiskerier. I skemaet er indarbejdet en specificering af behandlingen af fisken med henblik på højnelse af kvaliteten, mens det miljømæssige i kodekset er samlet i et bilag.
- Det er åbenbart, at hvis kodekset skal have gennemslagskraft, må formuleringen ikke ske i en top-down proces, men i en bottom-up proces, der skaber "ejerskab". De nyere initiativer på området, som i vid udstrækning inddrager interessenterne, er imidlertid endnu ikke nået så langt, at gennemslagskraften kan vurderes.
 - FAO's Code of Conduct har haft en relativ stærk gennemslagskraft og er i vidt omfang blevet referencepunkt for formuleringen af international fiskeripolitik – eksempelvis ved revisionen af EU's fælles fiskeripolitik. Regeringerne føler sig forpligtet i forhold til anvisningerne i dette kodeks.

-
- Det er åbenbart, at EU's fiskerikodeks ikke har haft nogen gennemslagskraft. Det synes klart, at kodekset, som er blevet presset igennem på kommissionsniveau, ikke har nogen reel opbakning, hverken fra de nationale forvaltningsmyndigheder eller fra fiskere på nationalt og lokalt niveau.
 - De nationale kodekser er generelt blevet formuleret i en proces, der i høj grad involverer organisationer og aktører på lavere niveauer. I Canada blev der gennemført lokale høringer over flere år, mens der i forbindelse med SeaFish's vejledning og skema har været inddraget en bred kreds af organisationer og enkeltpersoner bl.a. gennem høringsrunder. Det er for tidligt at vurdere, om dette medfører større opbakning til retningslinierne.

2 Kodeks som virkemiddel i forvaltning

Set i et forvaltningsperspektiv kan formuleringen og efterlevelsen af et kodeks understøtte den offentlige regulering eller indgå som element i *alternative reguleringsinstrumenter*.

Den traditionelle offentlige regulering sker gennem en lovgivning, der kan give påbud eller forbud. Dette følges så op med forskellige former for kontrolforanstaltninger og sanktioner i fald påbud/forbud ikke følges. Den traditionelle regulering kan understøttes af forskellige rådgivende udvalg, der dels skal give information til beslutningsprocessen bag lovgivning, dels skal øge legitimiteten af lovgivningen.

Der er imidlertid udviklet forskellige former for alternative reguleringsinstrumenter, der ligger uden for de direkte påbud eller forbud (Erhvervsministeriet 2001), (Forbrugerstyrelsen 2005). Disse reguleringsformer bygger på, at målene søges opnået gennem incitamenter eller som fælles interesse blandt de involverede aktører. Samtidig åbnes for en regulering, der af de enkelte aktører opleves som mere fleksibel, fordi de selv har været involveret i udarbejdelsen.

Fordelene ved at inddrage de involverede aktører er mange. Inddragelsen kan forventes at give større ansvarlighed over for reguleringen og dermed en højere grad af regeloverholdelse. Samtidig kan reguleringen være mere fleksibel, så der ikke skal reguleres ned i detaljer. I nogle sammenhænge kan det forventes, at omkostningerne ved forvaltningen kan mindskes ved at inddrage aktørerne.

Der er imidlertid også udfordringer forbundet med inddragelse af aktørerne. Eksempelvis kan identifikation af aktørerne og deres ansvarlige organisationer være et problem: Er en given organisation repræsentativ for gruppen, der ønskes reguleret, og benytter den pågældende gruppe eventuelt trufne aftaler til at sætte konkurrencen fra andre grupper ud af kraft? Endvidere er kontrolaspektet væsentligt. Ved at lægge ansvaret ud kan det være vanskeligt for det offentlige at få overblik over om målet med reguleringen opnås. Samtidig er det vanskeligt at håndhæve reglerne. Det er derfor et centralt spørgsmål, under hvilke omstændigheder det offentlige kan sikre, at regler overholdes, og/eller at aftalte mål opnås. Dette medfører behov for udvikling af institutioner til at kontrollere overholdelse og om nødvendigt sanktionere overtrædelse af aftalte regler.

2.1 Medforvaltning

I medforvaltning har de berørte aktører medindflydelse og medansvar for udformningen og i visse tilfælde også for håndhævelsen af reguleringen. Udformningen af reguleringen sker således i et tæt samarbejde mellem offentlige og private parter, der eksempelvis kan tage udgangspunkt i nogle grundlæggende krav til kvaliteten af målet.

Overordnet set kan man tale om fire former for medforvaltning: samregulering, frivillige aftaler, certificering, og selvregulering. Egenskaberne ved de enkelte former er skitseret i tabel 1.

Tabel 1: Fire typer af medforvaltning

	Udarbejdelse af rammer		Kontrol	
	Formulering	Godkendelse	Overholdelse	Målopfyldelse
Samregulering	Aktørerne formulerer selv inden for de rammer, der er udstukket i generelle termer i lovgivningen.	Skal accepteres af myndighederne.	Intern.	Myndighedskontrol.
Frivillig aftaler	Forhandlet af en repræsentativ organisation med myndighederne.	Godkendes af myndigheder og internt.	Intern.	Myndighedskontrol.
Certificering	Formuleres eventuelt i en forhandling. Myndigheder og evt. tredje part er bestemmende.	Godkendes af myndighederne. Aktørerne kan typisk tilsluttes sig individuelt.	Uafhængig tredje part (alt efter karakteren af ordningen).	Uafhængig tredje part (alt efter karakteren af ordningen).
Selvregulering	Aktørerne formulerer selv, eventuelt på opfordring af myndigheder.	Passiv accept fra myndigheder.	Internt baseret. Fra social kontrol til interne udvalg, evt. deltagelse af uvildige eksterne personer.	Indirekte myndighedskontrol. Ved problemer gribes ind.

2.2 Kodeks som instrument i medforvaltning

Et normativt regelsæt som et kodeks vil kunne spille en rolle i forhold til de forskellige typer af medforvaltning, men det vil ofte være nødvendigt at supplere med kontrol.

I forhold til *samregulering*, hvor myndighederne udstikker rammer, som den enkelte gruppe fiskere selv udfylder, vil et kodeks kunne være et redskab, som fiskerne kan bruge som guide ved den konkrete udformning af detailreguleringen. Kodekset ville dog skulle godkendes af myndighederne, og det vil formentlig være et krav, at myndighederne løbende kan overvåge, at de overordnede rammer og målsætninger følges.

Frivillige aftaler mellem myndigheder og enkelte brancher eller branchegrupper er ofte målrettede mod specifikke forhold eller områder. Det konkrete mål for aftalen vil derfor kunne være en del af et kodeks, der er mere omfattende. Der behøver ikke være knyttet kontrol eller sanktionssystemer til overholdelsen af aftalen. Hvis de aftalte mål ikke opfyldes vil området ofte overgå til traditionel regulering med påbud og krav. Samtidig er troværdigheden af den organisation, der står som aftalepartner svækket. Der er således knyttet kontrol og sanktion til målopfyldelsen, men ikke nødvendigvis til den løbende overholdelse.

Et kodeks kan lægges til grund for specifikationer i en *certificering*. Det konkrete indhold i certificeringen vil dog være resultat af forhandlinger mellem myndigheder, fiskerisektor og eventuelt den tredje part, der står for kontrollen af overholdelse og tildelingen af certifikater. Det er her frivilligt for den enkelte virksomhed at tilslutte sig, men ikke frivilligt at følge certificeringskravene, hvis certifikatet ønskes opretholdt.

Selvregulering forekommer når myndighederne vælger at lade et område være uden formel regulering, fordi der ikke skønnes at være nogen anledning til at gribe ind. I sådanne tilfælde kan der være etableret en selvregulering blandt områdets interessenter, som er generelt accepteret. Et kodeks kan være det centrale grundlag for en sådan selvregulering, og det kan understøttes af interne kontrol- og sanktionsmekanismer. Kodeks vil således kunne være et redskab til at sikre, at myndighederne ikke føler anledning til at gribe ind med andre former for reguleringer.

3 Incitamenter for kodeks for bæredygtigt fiskeri i fiskeriforvaltning

I forvaltningssammenhæng må udviklingen af et kodeks for bæredygtigt og ansvarligt fiskeri ses som et supplement til den aktuelle fiskeriregulering. Spørgsmålet er, hvordan et kodeks kan spille sammen med den aktuelle forvaltning, og om der er mulighed for, at fiskere, der følger et accepteret kodeks, kan få forvaltningsmæssige fordele, der kan virke som incitamenter til at udvikle kodeks.

Overordnet og på sigt er det åbenbart, at fiskeripolitikken udvikler sig hen imod en højere grad af involvering af fiskere og andre interessenter i fiskeriets forvaltning. Et kodeks, der viser, at fiskerne vil tage ansvar i forvaltningen, er derfor også et signal om at ville indgå i processen omkring udvikling af fiskeripolitikken. I arbejdet med indførelse af økosystembaseret fiskeriforvaltning vil et kodeks således generelt kunne styrke fiskerne politisk i forhandlinger om ressourcemængder, der kan fiskes, og om hvordan der skabes adgang til ressourcen. Det må også forventes, at fiskere, der tager teten i denne type initiativer, vil kunne drage særlige fordele i den interne fordeling i EU og eventuelt også nationalt. På tilsvarende vis kan et kodeks for bæredygtigt fiskeri styrke den nationale forhandlingsposition i de diskussioner, der er på EU-niveau, om udmåling af TAC'er i fiskeridødelighed i stedet for i landinger af fisk (jf. diskussioner om det ressourceøkonomiske forvaltningsprincip, (Ministeriet for Fødevarer Landbrug og Fiskeri 2006)).

Mens det ikke er muligt at vurdere effekten på kort sigt af den politiske styrkelse, som udgår fra et kodeks, vil der nedenfor blive set på, hvordan et kodeks, der i varierende omfang er dokumenteret, vil kunne spille sammen med og få en direkte betydning i forhold til de aktuelle forvaltningsmæssige strukturer.

3.1 De forvaltningsmæssige rammer for fiskeripolitikken

Forvaltningen af fiskeriet i EU sker i en arbejdsdeling mellem EU og nationalstaterne. De overordnede linier i fiskeripolitikken fastlægges på EU-niveau, mens nærhedsprincippet medfører, at forvaltningen udformes og håndhæves på nationalt niveau. Det betyder eksempelvis, at de samlede tilladte fangster for det enkelte år fastlægges på EU-niveau med Ministerrådet som besluttende myndighed. Fordelingen af de tilladte fangstmængder mellem de enkelte lande sker efter en fordelingsnøgle, den såkaldte relative stabilitet. Fordelingen af kvoter og fangstrettigheder til de enkelte fiskere sker på nationalt niveau. På tilsvarende vis fastlægges de tekniske bevaringsforanstaltninger på EU-niveau, men dele af deres udformning, og ikke mindst kontrollen af overholdelsen, foretages på nationalt niveau.

For at understøtte de politiske beslutninger i såvel EU som Danmark er der etableret en række rådgivende udvalg, hvor fiskerisektorens interessenter er repræsenteret. Udvalgene har formelt kun kompetence til at rådgive og komme med udtalelser, men i mange tilfælde bliver rådernes anbefalinger afgørende for beslutningerne i de politiske organer. I nogle tilfælde kan udvalgene også tage selvstændige initiativer.

I EU har inddragelse af interessenter i forvaltningen af den fælles fiskeripolitik fået større opmærksomhed siden reformen i 2002/3. Dette er blandt andet sket i erkendelse af den mang-

lende legitimitet og opbakning til fiskeripolitikken fra erhvervets side. I 2002 blev det konkluderet, at: *”En videreførelse af de nuværende procedurer vil uden tvivl blot føre til yderligere mistillid og skepsis. Reformen af den fælles fiskeripolitik kan kun lykkes, hvis fiskerne føler, at fiskeripolitikken tager hensyn til deres interesser, synspunkter og erfaringer”* (Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber 2001, s. 12).

Ud over inddragelsen af fiskere i Det Rådgivende Udvalg for Fiskeri og Akvakultur (ACFA), er inddragelsen fremmet via PR aktiviteter (publicering af magasin og hjemmeside for DG Fisk) og ved oprettelse af nye regionale, rådgivende råd, RACer (Regional Advisory Councils). RACerne inddrages i forvaltningen gennem høring i forbindelse med beslutningsforslag, men rådene har også mulighed for at tage egne initiativer. RACerne er nye institutioner, som efter de første par år har fået status som permanente institutioner under EU. Selvom RACerne kun er rådgivende, diskuteres det p.t. at lægge andre opgaver ud til dem. Det må derfor forventes, at deres ansvarsområder ændres i de kommende år.

RACerne har endnu ikke arbejdet med kodekser, selvom det var (og muligvis fortsat er) tanken, at det ovenfor omtalte EU-kodeks skulle udbygges med, at RACerne udformer et sæt ”best practises” på hver sit område.

I dansk sammenhæng er fiskerisektorens organisationer inddraget i fiskeriforvaltningen i to rådgivende udvalg, hvis opgaver er fastlagt i Fiskeriloven; EU-fiskeriudvalget (§5-udvalget) og Udvalget for Erhvervsfiskeri (§6-udvalget).

3.2 EU-reguleringen

TAC og havdage

Siden 2006 er der på EU-niveau blevet arbejdet med at implementere en ny procedure for fastlæggelse af Total Allowable Catch (TAC). Den hidtidige procedure er blandt andet blevet kritiseret for, at den sammentrængte proces, med biologisk vurdering og efterfølgende politisk beslutning, ikke har givet mulighed for at inddrage de forskellige interessegrupper i ACFA og senest RACerne i beslutningsprocessen. Desuden har den hidtidige procedure fokuseret på de årlige TACer frem for længerevarende bevaringsperspektiver (EU-Kommissionen 2006).

Den nye procedure, som er taget i anvendelse i 2006 søger at skille diskussionen om principperne for TAC-reguleringen fra de konkrete beslutninger om de årlige TACer. Herefter vil det allerede i begyndelsen af året blive diskuteret, hvilke justeringer af TACerne en bestemt tilstand i den enkelte fiskebestand skal medføre. Socio-økonomiske hensyn tages i form af begrænsninger i udsvingene i TACerne fra år til år. I det omfang den nye metode til TAC-fastlæggelse kommer til at fungere, vil den politiske diskussion dreje sig om principperne for respons på udsving i fiskebestandene, mens den konkrete udmåling af TACer sker mekanisk på baggrund af videnskabelige data og vurderinger.

I forbindelse med den årlige fastsættelse af TACer fastlægger EU-Kommissionen også begrænsninger i fiskeriindsatsen gennem havdageregulering (senest i (Rådets forordning (EF) Nr. 51/2006 2005)⁴. Antallet af havdage er især koblet til brugen af specifikke fiskeredskaber. Bl.a. tildeles ekstra havdage til fartøjer, der fisker med redskaber, som er forbedret med anordninger, der øger selektiviteten, eksempelvis sorteringspaneler eller -riste.

⁴ Bilag IIa, s. 103 ff.

Tekniske bevaringsforanstaltninger

På EU-niveau fastsættes også en række tekniske reguleringer af fiskeriets praktiske udøvelse for at give øge fangst-selektivitet og dermed understøtte bevaringsinitiativer. Der benyttes en lang række instrumenter som f.eks. maskestørrelses-regulering, mindstemål for landede fisk, brug af selektivt udstyr, lukkede havområder og perioder samt regler om bifangster. Disse instrumenter er i brug i forskellige kombinationer for de enkelte fiskerier. Dette har resulteret i et meget komplekst sæt af bestemmelser for det enkelte fiskeri og et endnu mere komplekst regelsæt for fartøjer, der deltager i flere fiskerier, undertiden inden for samme tidsperiode.

EU-Kommissionen overvejer for nærværende en ny reguleringsstrategi, der søger at tage højde for nogle af disse problemer. Foreløbigt er fremlagt et "non-paper", som blandt andet diskuterer på hvilket geografisk niveau reguleringerne skal fastsættes samt anvendelse af såkaldt *soft law*, hvilket svarer til alternative forvaltningsinstrumenter.

Det anføres i non-paperet, at fællesregler for hele EU vil sikre ensartethed og enkelhed – ikke mindst for fartøjer, der fisker over større områder. Ikke desto mindre anbefales mere regionaliserede reguleringer, fordi sådanne reguleringer i højere grad kan sikre involvering af interessenterne i forvaltningen. I papiret foreslås etablering af et forsøgsprojekt, hvor RACerne selv udformer tekniske reguleringsbestemmelser mod at forpligte sig på resultatopnåelse i forhold til en given selektivitet. Dette vil imidlertid kræve, at der etableres systemer, som på effektiv vis kan overvåge og dokumentere både landinger og udsmid. En sådan opgavefordeling minder om det, der ovenfor er benævnt som samregulering. Kontrol med udsmid kunne eventuelt kombineres med et forbud mod udsmid for et givet havområde (European Commission 2006, s. 6).

Papiret omtaler også brug af alternative reguleringsinstrumenter, for eksempel muligheden af at indgå aftaler med udstyrsproducenter om at undgå bestemte typer af net. Dette svarer til de ovenfor nævnte frivillige aftaler (European Commission 2006, s. 4-5).

3.2.1 Betydningen af et dansk kodeks for bæredygtigt fiskeri på EU-niveau

Skal et dansk kodeks have betydning for f.eks. TAC-fastsættelsen i EU, skal det enten være i forbindelse med den videnskabelige vurdering af den enkelte fiskebestands tilstand eller ved fastlæggelse af principperne for responsen på tilstanden af den pågældende bestand.

Ifølge de nye forvaltningsprocedurer indgår fiskeripraksis ikke i grundlaget for fastsættelse af principperne for responsen på en fiskebestands tilstand (som fastlægger, hvor meget kvoten årligt skal justeres op eller ned). Et kodeks må forventes kun at kunne få betydning for TAC-fastsættelsen i det omfang dens efterlevelse indvirker direkte på en fiskebestands tilstand. Hvor dette er tilfældet skal det kunne dokumenteres videnskabeligt. Et kodeks kan imidlertid få betydning indirekte ved at sikre en høj grad af overensstemmelse mellem rapporterede og faktiske fangster og i øvrigt gennem fiskernes deltagelse i bedre dokumentation for bestands-tilstanden. Samarbejde med forskere er derfor et væsentligt element i et kodeks⁵.

⁵ Betydningen af et forstærket samarbejde mellem fiskere og forskning er set i enkelte tilfælde, blandt andet i forbindelse med kvoten for tunger i Kattegat, hvor et samarbejde mellem fiskere og Danmarks Fiskeriundersøgelser leverede dokumentation for, at tungebestanden var højere, end ICES havde beregnet. Dette medførte, at den danske tungekvote blev hævet fra 437 tons til 755 tons i midten af 2005 (Rådets forordning (EF) 2005).

Udmåling af havdage er blandt andet knyttet til brug af selektive redskaber. Umiddelbart kan et kodeks få betydning ved at anbefale brug af den type redskaber, der udløser flere havdage til det enkelte fartøj. Dermed øges antallet af havdage for den pågældende fiskergruppe. I de gældende regler er der i visse tilfælde mulighed for tildeling af ekstra havdage til fartøjer med lav bifangst af især torsk og fartøjer, som indgår i observatørprogrammer. Denne brug af særregler i havdagereguleringen kan eventuelt benyttes som udgangspunkt for en aftale om ekstra havdage til fiskere som opererer under et kodeks.

Diskussionerne om ændringer i de tekniske reguleringer åbner for en øget brug af forskellige former for alternative reguleringsformer. Som omtalt ovenfor kan kodeks danne grundlag for frivillige aftaler, som får indflydelse i det omfang, de suppleres med en dokumentation for opfyldelsen af fastsatte mål. Med frivillige aftaler har fiskerisektoren mulighed for at skabe en glidende og fleksibel overgang til en ny forvaltningspraksis.

Uddelegering af udformningen af tekniske foranstaltninger til RACerne kan give fleksibilitet for fiskergruppen, så reguleringen i højere grad passer til de faktiske fiskerimæssige forhold. Dette vil formentlig kræve, at eksisterende eller nye kontrolsystemer understøttes, så myndighederne opnår en tilstrækkelig sikkerhed for, at de fastsatte mål for selektivitet opnås. Det er et åbent spørgsmål hvilke krav, myndighederne vil stille til dokumentation, ligesom det ikke er klart om forsøg med samregulering vil kunne realiseres på lavere niveau end på RAC-niveau, dvs. for mindre grupper af fiskere.

3.3 Dansk fiskeriregulering

De danske TACer/fiskekvoter fastsættes på EU-niveau. På nationalt niveau foretages der en fordeling inden for disse givne kvoterammer. En eventuel kvotepræmiering af grupper og enkeltpersoner, der har tilsluttet sig et kodeks for bæredygtigt fiskeri, vil derfor skulle ske inden for kvoterammen.

Fra 2007 og fremover er hovedparten af de danske kvoter på forhånd fordelt som ITQer (i silde- og makrelfiskeriet) eller som fartøjskvoteandele - FKAer (i det demersale fiskeri). Det er således kun en lille del af de nationale kvoter, der ikke allerede er fordelt, og således politisk kan tildeles fiskere, som er tilsluttet et kodeks for bæredygtighed.

For det demersale fiskeri indebærer aftalen om Ny Regulering, at der er afsat andele af den danske kvote til en række specielle formål, herunder til Fiskefondens formål er: (i) kvotebytte med andre lande, (ii) udvikling af fiskeriet, (iii) fremme af nyetablering og yngre fiskeres deltagelse i fiskeriet, (iv) uundgåelige bifangster, (v) dækning af eventuelt overfiskeri og reserve i forbindelse med tildeling i 2006. Den resterende nationale kvote tildeles herefter som individuelle kvoter ud fra det enkelte fartøjs kvoteandele. Størrelsen af Fiskefondens kvoter er ikke fastlagt (Fødevareministeriet 2006a). I det omfang et kodeks vurderes som værende ”udvikling af fiskeriet”, vil dele af fondens kvoter eventuelt kunne benyttes som incitament til at udvikle og følge kodeks for bæredygtigt fiskeri.

For det pelagiske fiskeri er 5-6% af de årlige kvoter afsat til en Generationsskifte- og Reserverpulje (Fødevareministeriet 2006b, §97). Denne pulje er i sit formål mere snævert defineret end Fiskefondens. Det vil derfor forudsætte en ændring af pulje-bekendtgørelsen, hvis man skal uddele ”kvotepræmier” fra puljen til fiskere, der tilslutter sig et kodeks.

Udformningen af tekniske reguleringer, fastlæggelse af perioderationer og andre detailreguleringer i fiskeriet er hidtil blevet diskuteret i det rådgivende §6-udvalg med efterfølgende beslutning hos ministeren. En række af disse reguleringer vil forsvinde med FKA-systemet, der tildeler det enkelte fiskefartøj kvoter på årsbasis. Det er herefter op til den enkelte fartøjsejer at planlægge fiskeriet.

I forlængelse af aftalen om Ny Regulering er der skabt grundlag for ”kvotepuljer”, som er en ny institution i dansk fiskeri. Fiskere, der deltager i en kvotepulje kan fiske på den fælles kvote, men det diskuteres p.t. i hvilket omfang, det skal være et kollektivt ansvar, at fiskeriet, der udøves inden for puljen, er lovligt. Hvilke forhold, der skal inddrages, er endnu ikke klarlagt. I udkastet til Fiskeriloven åbnes for sanktioner, blandt andet at ministeren kan tilbagekalde en tilladelse til puljefiskeri, eller at ”*samtliche deltagere (vor kursivering)* i puljen vil være udelukket fra at fiske på de af puljen omfattede fiskerirettigheder i den periode, som fastsættes i afgørelsen om tilbagekaldelsen” (§37 stk. 3). Med denne formulering vil fiskere i en kvotepulje være afhængige af, at alle har en så god praksis, at de ikke findes skyldige i grov eller gentagen lovovertrædelse. Der er således behov for, at der i den enkelte pulje udvikles et kodeks for adfærd, så puljen ikke kollektivt mister fangstrettigheder. Da konsekvenserne af overtrædelser kan være særdeles alvorlige for alle i gruppen, skabes der umiddelbart et behov for et effektivt system til intern kontrol. - Kvotepuljerne er endnu kun i etableringsfasen. Det er derfor endnu ikke klart, hvordan man vil håndtere spørgsmålet om kollektivt ansvar for overholdelse af lovbestemmelser.

3.3.1 Incitamenter for kodeks for bæredygtigt fiskeri i dansk forvaltning

Der er visse muligheder for at tilgodese de grupper af fiskere, der følger kodeks med tildeling af øgede andele af de samlede danske kvoter for det pågældende år. Med indførslen af fartøjskvoteandele i det demersale fiskeri og individuelle og omsættelige andele i silde- og makrelfiskeriet er det dog begrænsede mængder, der i givet fald kan omfordeles. Mulighederne ligger i Fiskefonden for den demersale sektor og eventuelt i Generationsskifte- og Reservepuljen for den pelagiske sektor.

Spørgsmålet er imidlertid, om der er opbakning politisk og i fiskeriet til en omfordeling mellem fiskerier, som med kodeks signalerer bæredygtigt fiskeri, og det øvrige fiskeri. Overordnet vil en sådan omfordeling være en udfordring for de interne relationer i fiskeriet, uanset om omfordelingen sker i erhvervet som helhed, eller inden for den enkelte gruppe af fiskere (eksempelvis de pelagiske). Andre lignende omfordelinger til specielle grupper møder generelt modstand i fiskeriet.⁶

I det pelagiske fiskeri vil en tildeling af ekstra kvoter til fiskere omfattet af et kodeks reelt medføre en omfordeling fra de fartøjer, der ikke er med i Danmarks Pelagiske PO, idet der er ønske om, at det pelagiske kodeks i første omgang kun skal være gældende for medlemmer af DPPO. Det er tvivlsomt, om dette vil være politisk acceptabelt.

Tekniske reguleringer, fastlæggelse af rationer og andre detailreguleringer, er hidtil blevet diskuteret i det rådgivende §6-udvalg (Erhvervsfiskerudvalget), med efterfølgende beslutning

⁶ Det ses i forbindelse med andre uddelinger af kvoter fra Fiskerifonden, eksempelvis til småøer. Fiskeritidende (2007). "Ens for alle." Fiskeritidende, nyhedsbrev uge 5.

fra ministerens side. En række af disse områder vil forsvinde med FKA-systemet, der tildeler kvoter på årsbasis. Det er herefter op til den enkelte fisker at planlægge fiskeriet. Hermed forsvinder et af de områder, hvor politisk goodwill har været af betydning, idet ministeren ikke har været bundet af diskussioner og indstillinger fra udvalget. Det er også i Erhvervsfiskerudvalget, at fordelingen af de kvoter, der er i Fiskefonden og i Generationsskifte- og Reservepuljen, kan tages op til diskussion og eventuel indstilling til ministeren.

Afhængig af den endelige udformning af rammerne for kvotepuljer, vil der blive brug for et kodeks blandt puljens medlemmer, der sikrer, at de ikke kollektivt mister fangstrettigheder på baggrund af enkeltmedlemmers handlinger. Kvotepuljens kodeks vil således ikke nødvendigvis fokusere på bæredygtighed. Det er nærliggende, at kvotepuljerne vælger at være den institutionelle ramme for et kodeks for bæredygtigt fiskeri set i lyset af, at de i et vist omfang alligevel er nødt til at formulere og overholde et kodeks på andre områder.

3.4 Forvaltningsmæssige incitament for et kodeks for bæredygtigt fiskeri

Der er en klar interesse fra forvaltningens side i, at fiskerne tager øget ansvar for at sikre bæredygtigt fiskeri. Det ligger også i forlængelse af tendenserne for øget inddragelse af såvel fiskere som andre aktører i fiskeriets forvaltning.

- På længere sigt, hvor principper om økosystembaseret fiskeri mv. øger fokus på bæredygtighed og brugerinddragelse, vil fiskerne blive politisk styrket ved at formulere og følge et kodeks, der signalerer ansvarlighed for bæredygtigt fiskeri.
- Efter reformen af den fælles fiskeripolitik i 2002 er inddragelsen af fiskerne i forvaltningen øget, blandt andet i erkendelsen af, at detailreguleringen ikke har slået til.
 - Dette afspejles i interessen for at bruge alternative forvaltningsinstrumenter.
 - Samtidig er der imidlertid i det politiske system en tilbageholdenhed med at bruge de alternative forvaltningsinstrumenter, med mindre især målopfyldelsen dokumenteres.
- I forhold til den aktuelle og kendte fremtidige praksis i fiskeriforvaltningen er der muligheder for, at et kodeks kan få betydning, men kun hvis det bakkes op af dokumentation.
 - TAC-fastsættelsen: Kodekset vil primært kunne få betydning, hvis det forbedrer relationen til forskningen, så der kan skabes et bedre videnskabeligt grundlag for den biologiske vurdering af fiskebestandene. Et bedre biologisk grundlag for TAC-fastsættelsen har i nogle tilfælde har ført til øget TAC for det pågældende fiskeri.
 - Havdagetildeling: Kodekset kan understøtte brugen af redskaber med høj selektivitet. Der kan eventuelt forhandles om en speciel tildeling af havdage for tilslutning til kodeks.
 - Tekniske bevaringsforanstaltninger: EU-Kommissionen søger forenkling og soft law, bl.a. gennem inddragelse af RACerne i forvaltningen. Kodekset kan i dette tilfælde udgøre en praksisbeskrivelse, som danner grundlag for samregulering eller frivillige aftaler. Dette kræver dokumentation for effekt mht. selektivitet.

-
- I den danske del af fiskeriforvaltningen er der også muligheder for at give fordele til fiskere, som tilslutter sig et kodeks for bæredygtigt fiskeri. Fordelene kan især gives som en intern omfordeling af kvoterne.
 - Formulering og efterfølgelse af et kodeks vil således kunne belønnes med ekstra tildeling af kvote via Fiskefonden på det demersale område og Generations-skifte- og Reservepuljen på det pelagiske område. Den interne omfordeling i fiskergrupperne vil byde på betydelig udfordring internt.
 - Kodekset vil også kunne knyttes til kvotepuljer i forbindelse med FKA-systemet. Sandsynligvis er man nødt til at udvikle et internt adfærdskodeks for at sikre mod kollektive konsekvenser af enkeltmedlemmers adfærd. Kvotepuljernes adfærdskodeks vil ikke primært være rettet mod bæredygtighed, men kunne tænkes også at inddrage denne faktor.

4 Markedets krav og forventninger til kodeks

Denne del af rapporten analyserer de krav og forventninger, som markedet i bred forstand har til bæredygtighed og ansvarlighed i relation til fiskeriet generelt og specifikt til det pelagiske fiskeri. Øko-mærkning/eco-labeling anvendes som en samlebetegnelse for mærkning af fisk ud fra bæredygtigheds- og ansvarlighedskriterier, uanset om der er tale om frivillige ordninger, kodeks eller certificering af fiskeriet og/eller fiskeprodukterne. Problemstillingerne vedrørende sporbarhed, fødevarer sikkerhed samt produktkvalitet inddrages ikke som selvstændige elementer i analysen, da det primære fokus er på krav og forventninger til bæredygtighed og ansvarlighed i fiskeriet. Det skal dog understreges, at sporbarhed spiller en afgørende rolle for de muligheder, der er for at anvende kodeks på markedet. Det er derfor en implicit forudsætning for et dansk kodeks, at der er fuld sporbarhed på batchniveau (fiskeparti) i alle led i forhold til markedet.

4.1 Globalt Outlook

Det globale outlook giver et overblik over den aktuelle status i relation til megatrends for ressourcemæssig bæredygtighed og ansvarlighed i fiskeriet. Outlook-delen omfatter en identifikation af de megatrends, der gør sig gældende på det globale marked for fiskeprodukter, samt en beskrivelse af hvilke faktorer og kriterier, der har betydning for effekten af øko-mærkning/eco-labeling på fiskeprodukter. I bilagsrapporten er der en uddybende gennemgang af øko-mærkning/eco-labeling.

4.1.1 Megatrends

Mærkningsordninger inden for fødevarerområdet, såvel som andre områder, er opstået på baggrund af et grundlæggende behov for kommunikation mellem producenter og forbrugere i takt med at værdikæderne er blevet længere, mere komplicerede og mere globale. I dag har forbrugeren kun i begrænset udstrækning mulighed for at se oprindelse, forarbejdningsform samt følgevirkninger af produktion m.m. Dertil kommer, at forbrugerne i stigende grad efterspørger produkter, der kommunikerer et bestemt budskab i forhold til "brand", sundhed, bæredygtighed etc.

Mærkninger i forskellige afskygninger er derfor blevet taget i anvendelse for at kommunikere klare budskaber til slutbrugerne. Det gælder også for fødevarer, hvor der siden 1970'erne er udviklet mærker, der signaler miljøvenlighed, biodynamik og bæredygtighed. De er opstået og udviklet parallelt med en stigende international handel og en stigende bekymring og opmærksomhed omkring følgevirkninger af produktionsformerne. Det er derfor naturligt, at der også er en stigende interesse i forhold til øget mærkning af fiskeriaktiviteter og fiskeriprodukter.

En væsentlig udfordring for fiskeriområdet i relation til mærkning er ejerskabet til fiskeresourcerne. Landbrug og anden primær produktion er typisk baseret på, at den der udnytter ressourcen også ejer den. Producenten har dermed et incitament til at bevare ressourcen på længere sigt og ikke udelukkende optimere den kortsigtede gevinst.

Fiskekvoter og rettigheder har traditionelt været kollektivt ejet. Den nuværende trend imod mere individuelle rettigheder giver i udgangspunktet en mere klar ejerskabsstruktur i forhold

til fiskeriressourcen, som samtidig vil kunne øge producenternes incitamenter til at optimere ressourcen på længere sigt.

Den omfattende internationale handel med fisk og skærpede regulering inden for fødevarerikkerhed øger tillige behovet for, at alle led i værdikæden tager et medansvar for produkt og produktionsproces.

Der er i analysen identificeret seks megatrends, som er centrale drivkræfter bag øko-mærkning/eco-labeling og dermed også parametre for udviklingen af bæredygtighed og ansvarlighed i fiskeriet:

- Øget globalisering af handel og en arbejdsdeling, som betyder længere og mere uigenemskuelige værdikæder for forbrugerne.
- Tiltagende offentlig bekymring for fiskeressourcernes tilstand og fiskeriets betydning herfor, samt øget offentligt ansvar for at sikre miljø og bæredygtighed.
- Individualisering og ændring i ejerskabsformer til fiskerettigheder og -kvoter inden for fiskeriet.
- Øget institutionel organisering – ISO-standard og andre standarder vinder i stigende grad indpas på produktsiden.
- Øko-mærkning/eco-labeling anvendes i øget omfang som selvstændigt konkurrenceparameter i handlen.
- Miljømærker er i stigende grad kendte og finder anvendelse på alle markeder.

4.1.2 Øko-mærkning/eco-labeling inden for fiskeriet

Der er i udgangspunktet to hovedformål med miljømærkninger inden for fiskeriet. For det første at kommunikere til indkøbere og forbrugere, at fisken opfylder specifikke krav til miljø og bæredygtighed. For det andet, at give forbrugerne en mulighed for at påvirke miljø og bæredygtighed gennem de valg, de træffer i købsituationen.

Initiativet eller dynamikken bag øko-mærkning/eco-labeling kan komme fra forskellige aktører og niveauer og være rettet mod forskellige formål og led i værdikæden. Fisk og seafood er globalt handlede produkter, som der er en stigende miljømæssig opmærksomhed omkring. Det betyder, at detailkæderne har en væsentlig interesse i at sikre sig mod den kritik, der kan rejses, hvis man forhandler ”ikke-bæredygtige” produkter. Samtidig har forarbejdningsindustrien en væsentlig interesse i, at de produkter, de udbyder på de globale markeder, kan omsættes, uden at der rejses kritik eller sker begrænsninger i afsætningen. En væsentlig del af dynamikken bag øko-mærkning/eco-labeling inden for fiskeriet skal derfor søges i samspillet og styrkeforholdet mellem detailkæderne og forarbejdningsindustrien. Dertil kommer den rolle, som NGOer og medier spiller ved at sætte kravene om bæredygtighed i fokus.

I denne sammenhæng er det muligt at identificere en række nøglefaktorer, som skal være opfyldt for, at miljømærker inden for fiskeriet anses som værende troværdige:

- Standarderne skal være plausible. Det er nødvendigt med en bred enighed/konsensus blandt interessenter i forhold til standarderne. Kravene i standarderne skal begrænses til faktorer, der relaterer sig til bæredygtigt fiskeri, og de skal være så kvantificerbare og verificerbare som muligt. Ellers er der en risiko, for at godkendelser af forskellige

fiskerier vil være så forskellige, at certificeringsorganet vil blive tvunget til at tolke kravene. I disse tilfælde er der en fare for vilkårlige beslutninger og diskrimination.

- Det er en nøgelfaktor i al certificering, at deltagerne i processen skal være uafhængige af hinanden. Der må ikke være nogen finansiell eller professionel forbindelse mellem mærkningsejere, certificeringsorganer og godkendelsesorganer. Der er betydelige interesser på spil for ejere af mærkninger, certificeringsorganer og de, som søger om at blive certificeret. Formålet med uafhængigheden er at sikre konsistens og troværdighed.

Et af de ældste 'ægte' mærker i forhold til miljø og forbrugersikkerhed er FN-miljøorganisationen UNEP's 'blå engel', der blev introduceret i Tyskland i 1977. Mærket gives til miljøvenlige produkter og produktionsprocesser og omfatter i dag ca. 4000 produkter inden for mere end 80 varekategorier. Mærket var i udgangspunktet tænkt som et nationalt tysk mærke, men er i dag udbredt i mange lande.

Et andet eksempel inden for fiskeriområdet er mærkningen af tunfisk, som i dag er særdeles omfattende. Mærkningen af tunprodukter skete i starten af 1970'erne for at vise at tunene var fanget uden bifangster af delfiner. I dag omfatter tunmærkningen også en række andre og langt mere komplekse aspekter af fiskeri og opdræt af tun.

Øko-mærkning/eco-labeling af tun

Den ældste større mærkningsordning inden for fiskeindustrien opstod for at signalere 'delfinsikre' tunprodukter. Fra 1972 skulle virksomheder, der ønskede at sælge tunfiskeprodukter til de amerikanske forbrugere i medfør af the Marine Mammal Protection Act (MMPA) give garanti for, at deres råvarer ikke indeholdt kød fra delfiner. Dette har afstedkommet en lang række mere eller mindre officielle mærkater fra udenlandske producenter af tunprodukter, der gennem tiden har ønsket at signalere et rent tunfiskeri til forbrugerne. Industri- og forarbejdningsselskaberne har ofte selv udformet mærkat og budskab, og resultatet er i nogle tilfælde mindre gennemskuelighed. I mange tilfælde anvendes 'dolphin safe' som direkte og aktiv markedsføring over for forbrugeren.

Mærkningen af tun tog således udgangspunkt i en konkret problemstilling i starten af 1970'erne, men er i dag udviklet til en lang række mærkningsordninger med indhold, der omfatter forhold omkring opfiskning, opdræt, foder m.v. i relation til tun. Mærkningsordningerne har dermed en tendens til at udvikle sig og skabe nye felter samt inddrage komplekse problemstillinger vedrørende produkterne eller producenterne.

Et andet og aktuelt eksempel på øko-mærkning/eco-labeling er Marine Stewardship Council (MSC)-mærkning, som gennem de sidste år har vundet indpas på flere markeder. Nedenfor er der en kortfattet beskrivelse af MSC-ordningen. I øvrigt henvises der til bilagsrapporten, som indeholder en mere omfattende gennemgang af MSC-ordningen.

Marine Stewardship Council (MSC-mærkning)

MSC blev etableret af Unilever og Verdensnaturfonden (WWF) i 1997. To år senere, i 1999, blev MSC uafhængig af begge organisationer. Formålet med MSC var primært at finde en løsning på problemet med overfiskning.

MSC belønner de miljøansvarlige fiskerier med MSC's karakteristiske blå stempel. Det betyder, at forbrugere, som bekymrer sig om overfiskning og de miljømæssige og sociale konsekvenser heraf, får mulighed for at vælge fiskeprodukter, som lever op til MSC's standard.

MSC's standard for bæredygtigt fiskeri er baseret på FAO's Code of Conduct for Responsible Fisheries. MSC certificering gælder for en periode på fem år, og fiskerierne skal inden perioden udløber vurderes på ny, hvis de ønsker at fortsætte med at være certificeret.

MSC tager udgangspunkt i, at et bæredygtigt fiskeri hviler på følgende principper:

- At det ikke leder til overfiskning eller udtømmning af de udnyttede bestande. For truede bestande skal fiskeriet udføres på en måde, som påviseligt leder til en forbedring af bestanden.
- At fiskeaktiviteterne skal tillade opretholdelse af økosystemets strukturer, produktivitet, funktion og den mangfoldighed, som fiskeriet er afhængig af (inklusive levested og beslægtede, afhængige og økologisk relaterede arter).
- At fiskeriet ledes af et effektivt ledelsessystem, som respekterer lokale, nationale og internationale love og standarder og inkorporerer institutionelle og operationelle frameworks, som kræver, at brug af ressourcerne foregår på en ansvarlig og bæredygtig måde.

Store detailkæder som støtter op omkring MSC standarden er bl.a. Tesco, Sainsbury's, Safeway, ASDA Stores og ICA, se endvidere Internet hjemmesiden: www.msc.org.

Andre relevante mærker

Nedenfor er der en oversigt over væsentlige øko-mærker inden for fiskeri i vores del af verden. Øko-mærker kan groft sagt opdeles i tre forskellige typer: (i) mærker hvor initiativet er taget af offentlige institutioner enten internationale eller nationale, (ii) mærker hvor initiativet er taget af branchen og/eller NGO'er og (iii) mærker hvor initiativet kommer fra private virksomheder.

Mærker fra offentlige institutioner

- **FAO-guideline:** I marts 2005 udstedte FAO guidelines for miljømærkning af fisk og fiskeprodukter. Disse guidelines har navnet "Guidelines for the ecolabeling of fish and fishery products from marine capture fisheries". FAO's guidelines lister en række minimumskrav og kriterier, som fiskerierne skal opfylde, for at de kan blive certificerede som bæredygtige, og for at miljømærkerne kan bruges på deres produkter.
- **Nordisk Ministerråd (Nordic Council of Ministers):** I 1996 begyndte Nordisk Ministerråd at overveje miljømærkning af produkter fra havet. Der blev nedsat en arbejdsgruppe, hvis opgave det var at implementere ideen. Gruppens anbefalinger var baseret på en lang række ideer, som er indeholdt i FAO's "Code of Conduct" og "Guidelines".

-
- **EU's eco-mærke:** EU-Kommissionen har gennem flere år diskuteret muligheden for et fælles EU miljø-mærke. Der er endnu ikke taget nogen beslutninger, men der vil formentligt fremkomme et mærke, der indeholder et sæt overordnede retningslinier, der kan rumme de eksisterende mærker og afstikke rammer for nye mærker, private som offentlige. Mærket vil indeholde krav til, hvordan en tredjepart kan godkendes som certificeringsmyndighed. Indholdsmæssigt vil kravene formentlig være overordnede krav om overholdelse af gældende regulering, sporbarhed i alle led, at det ikke fungerer som en handelsbarriere, at det er gennemskueligt og ikke-diskriminerende. Endelig forventes der krav om overholdelse af mindstandards inden for sikkerhed og arbejdsforhold.

Mærker fra private sammenslutninger eller organisationer/NGO'er:

- **Marine Stewardship Council:** Marine Stewardship Council er oprettet i 1997 på initiativ af Unilever (se boksen ovenfor og bilagsrapporten).
- **British Retail Consortium:** British Retail Consortium er et ledende handelsselskab, som repræsenterer hele kæden af detailhandlere. I starten af 1990'erne var det normalt, at hver detailhandler vurderede sine leverandører i forhold til produkternes sikkerhed og sundhed.
- **Marine Aquarium Council (MAC):** MAC er en non-profit organisation med hovedkvarter på Hawaii, der samler repræsentanter fra akvarieindustrien, dyrebesskyttelsesorganisationer, regering/ministerium og lægmænd. Formålet med MAC er at beskytte koralområder ved at udarbejde standarder, udbrede information og certificere dem, som beskæftiger sig med at indsamle og behandle havorganismer.

Mærker fra private virksomheder:

- **McDonald's (MD):** McDonalds er en stor aftager af fisk og har en politik om at købe fisk, som er fanget på en måde, som reflekterer et sundt og velstyret fiskeri. MD arbejder tæt sammen med den amerikanske organisation Conservation International i alle sager, der vedrører miljømæssige spørgsmål (Conservation International 2005).
- **Unilever:** I 1996 begyndte Unilever at diskutere bæredygtighed med deres leverandører og opfordrede dem til at undersøge deres fiskemetoder med bæredygtighed for øje. Målsætningen var, at man fra 2005 kun ville indkøbe fisk fra bæredygtige fiskerier. Det Unilever-ejede selskab Iglo's produkter er 100 pct. MSC-certificerede.
- **Carrefour:** Som en af de største detailkæder i verden og en stor aftager af fisk har Carrefour på linie med andre store internationale virksomheder gjort sig bemærket i miljømæssige anliggender og har bl.a. udsendt en virksomhedspolitik på området. De faktorer som Carrefour lægger vægt på for at kunne garantere kvaliteten af deres produkter er sundhed, sikkerhed, kvalitet og overensstemmelse med miljømæssige og sociale kriterier.

4.1.3 Forhold af betydning for effekten af øko-mærkning/eco-labeling

I forhold til et dansk kodeks er det væsentligt at afdække hvilke forhold, der har betydning for et mærkes effektivitet i forhold til markedet. På baggrund af erfaringerne fra eksisterende mærkningsordninger kan følgende kriterier opstilles for en effektiv øko-mærkning/eco-labeling i forhold til markedet:

- Mærkningsordningen skal være entydig og let at kommunikere.
- Mærket skal ikke kunne ændres eller kopieres.
- Overholdelse af regelsæt skal sikres af en uafhængig tredje instans/myndighed.
- Alle aktører i kæden skal kunne finde gevinst ('wins') eller skal tvinges til at leve op til reglerne.
- Mærker baseret på kvantitative data er lette at udvikle og administrere, mens mærker baseret på adfærd/'conduct', der opfylder bløde parametre m.m., er vanskeligere at håndtere. Sidstnævnte giver dog bedst effekt.
- Mærkningsordninger *kan* være frivillige i de tilfælde, hvor en ny 'forretningsmodel' kan sikre indkomsten for alle led i værdikæden.
- Mærkninger bør ikke anvendes som tekniske handelsbarrierer.
- For mange mærker vil mindske gennemskueligheden og føre til faldende troværdighed i forhold til de budskaber, der ønskes kommunikeret.

Som det fremgår af punkterne ovenfor skal et eventuelt dansk mærke, kodeks eller certificering af fiskeriet opfylde en række væsentlige kriterier, for at man kan forvente en positiv effekt på det globale marked for fisk.

4.2 Markedets forventninger og krav til kodeks

4.2.1 Forventninger til kodeks

Fra samtlige interviewede aktører blev der givet udtryk for, at øko-mærkning af fisk og fiskeprodukter er på kraftig fremmarch inden for hele seafood- og fiskeriområdet. Der er tale om en global udvikling, som ikke kan "rulles tilbage". Samtidig er der også en klar forventning om, at der etableres standarder for øko-mærkning og, at opfyldelse kan blive en uundgåelig ('base line') forudsætning for at få markedsadgang på flere højprismarkeder.

Repræsentanter fra marked, forarbejdning og industri har alle en meget klar opfattelse af, at den internationale tendens går mod flere ordninger med øko-mærkning/eco-labeling. Forventning er, at de vil få stigende betydning for afsætningen og handlen med fisk i fremtiden på det globale marked. Ingen af aktørerne er i stand til at give et klart bud på omfanget af øko-mærkede produkter på markederne, men alle forventer, at andelen vil være kraftigt stigende i de kommende år.

Fra flere sider anses det som et problem, at øko-mærkerne ofte er for smalle i forhold til mange af de problemstillinger, der i øvrigt er forbundet med at omsætte fisk, eksempelvis overtrædelse af kvoter, ulovlig behandling af fiskene ud fra hygiejne og sundhedskriterier, olieforbrug i fiskeriet mv. Flere af aktørerne efterlyser et mærke, der kombinerer krav til bæredygtighed og ansvarlighed samtidig med, at mærket også indeholder dokumentation for fødevarer-kvalitet.

Flere markedsaktører efterspørger et samlende mærke, der kan kombinere bæredygtighed/ansvarlighed, objektive kvalitetsnormer og regeloverholdelse i samme logo eller mærke. Det er påpeget at øko-mærkerne ofte er for ”smalle” og ikke kan dække de komplekse problemstillinger, der ofte kan være i relation til fiskeriet ud fra en bæredygtighedsvinkel.

I relation til pelagiske fisk blev det fra flere af markedsaktørerne påpeget, at problemerne med bæredygtighed og ansvarlighed er væsentligt mindre sammenlignet med det demersale fiskeri, eksempelvis bifangsterne. Det vil derfor være nemmere at opbygge et øko-mærke inden for det pelagiske fiskeri. Dertil kommer, at silde- og makrelfiskeriet typisk er enkeltarts-fiskeri, som gør mulighederne for et kodeks eller certificering nemmere.

Markedsaktørerne understreger, at bæredygtigheds- og ansvarlighedsproblemerne i det pelagiske fiskeri er langt mindre end det eksempelvis ses i det demersale fiskeri. Det understreges samtidig, at indførelse af kodeks eller certificeringsordninger i det pelagiske fiskeri vil være langt nemmere på grund af fiskeriformen.

Forklaringen på denne opfattelse kan findes i den gunstige kvotemæssige situation for det pelagiske fiskeri. En stigende offentlig bekymring for eller observeret kollaps i eksempelvis sildefiskeriet i Nordsøen vil dog hurtigt slå igennem på markedet og blandt forbrugerne, og der vil komme øget opmærksomhed på dette område.

Nordsøen som eksempel: Firmaet Deutscheesee introducerer MSC-mærkede Nordsøsild på det tyske marked

I starten af 2007 begynder firmaet Deutscheesee at udbyde MSC-certificerede sild fra hollandske producenter (Euro Baltic, Rügen). De MSC-certificerede sild sælges bl.a. af supermarkeds kæden Lidl. Den tyske producent og forhandler, Deutscheesee, understreger dog, at deres eget brand fortsat vil være bærende for deres afsætning, og at MSC- mærket er et tillæg. Deutscheesee forventer en prisforøgelse på ca. 20 procent på MSC-mærkede produkter.

Kilde: Deutscheesee

Fra markedsaktørernes side blev det understreget, at en væsentlig forudsætning for markeds-effekten af øko-mærkning eller kodeks er ekstern kontrol, enten myndighedskontrol eller privat tredjeparts-kontrol.

Der er ikke tiltro til, at selvjustits blandt fiskerne kan bruges i en markedssammenhæng. Virksomhederne er generelt af den opfattelse, at der er behov for, at man parallelt med et eventuelt kodeks har et effektivt kontrolsystem, som efterleves af alle; i givet fald også på internationalt niveau. Snyd og ulovligheder vil undergrave alle gode hensigter i et kodeks.

Alle virksomheder understregede vigtigheden af, at sektoren eller branchen af egen drift tager fat i problemstillingen omkring bæredygtig og ansvarlighed. Det er samtidig opfattelsen, at problemerne med bæredygtighed og ansvarlighed er begrænsede i den pelagiske sektor i forhold til andre fiskerier.

De danske virksomheder er af den opfattelse, at kodeksprojektet bør udvides til også at omfatte industri-siden. Hvis ikke man får dækket hele værdikæden fra fiskeri og fremefter, vil man kun få en begrænset markeds-mæssig effekt ud af et af kodeks.

Nogle af virksomhederne så et kodeks som en form for kravlegård, hvor man kunne starte og måske udvikle en MSC-lignende ordning på sigt.

I bilagsrapporten er der en kort gennemgang af den danske pelagiske sektor med fokus på vigtige afsætningsmarkeder og værdikæde.

4.2.2 Krav til kodeks

Markedsanalysen viser klart, at fisk og fiskeprodukter er en attraktiv varekategori for supermarkedskæderne. Vækstraterne på seafood slår i disse år de fleste andre fødevarer-kategorier, og det er attraktivt for detailkæderne at være stærke på dette forretningsområde. De er derfor meget opmærksomme på at sikre sig andele af den vækst, der vil være på seafood-området de kommende år.

Fra detailkæderne blev der givet udtryk for, at man efterspørger og har behov for troværdige garantier for bæredygtighed i forhold til udnyttelse af fiskebestande, discard, brændstofforbrug, påvirkning af marine økosystemer m.m. Baggrunden er et ønske om at minimere risikoen for skandaler (forsiden af avisen), samt øge muligheden for at kunne differentiere sig fra andre detailkæder og opnå sikre samt stabile forsyninger af fisk.

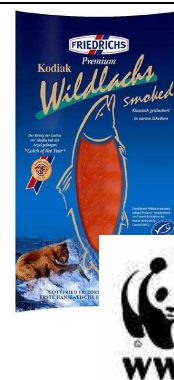
Udviklingstakten i betydningen af bæredygtighed og ansvarlighed på de europæiske markeder er forskellig. På det engelske marked er MSC-mærkningen ved at sætte dagsorden for seafood, og en del detailkæder har målsætninger om på sigt kun at udbyde vildtfaenget fisk, der er MSC-certificeret. Det engelske marked har dermed generelt stor fokus på problemstillingerne vedrørende bæredygtighed i forbindelse med fisk.

På det tyske marked er der ikke samme fokus på bæredygtighed som på det engelske marked. Blandt markedsaktørerne er der også mere delte meninger om valget af MSC-mærkningen, som markedsstandard i forhold til bæredygtighed og ansvarlighed. Den seneste udvikling med introduktionen af det MSC-lignende øko-mærke "Naturland" for fisk tyder dog på, at det tyske marked er inde i en udvikling, som går i retning af den situation, man har på det engelske marked. En tilsvarende udvikling kan forventes i Østrig og Schweiz.

Gottfried Friedrichs: MSC + WWF

Virksomheden **Gottfried Friedrichs** har introduceret MSC-certificeret vildlaks på det tyske og engelske marked. I 2006 introducerede Friedrichs WWF's mærke (pandabjørnen) som et supplement til MSC-mærkningen. Ifølge virksomheden blev dette gjort for at styrke forbrugernes kendskab og tillid til MSC-mærket på det tyske marked (i bl.a. Metro, Edeka og Rewe). Salget af virksomhedens de mærkede vildlaks er ifølge virksomheden vokset med 42 pct. pga. bæredygtighedsmærkning. Friedrichs forventer, at de mærkede produkter også skal løfte eksporten til andre markeder. Friedrichs forhandler matjessild, som endnu ikke er MSC-certificeret, men det forventes at komme.

Kilde: Intrafish og Gottfried Friedrichs



På det franske marked er der en prioritering af bæredygtighed generelt, men i forhold til fisk og seafood er man ikke særlig langt fremme med krav, når der sammenlignes med det engelske marked. Dertil kommer, at der blandt de franske kæder er en tilbageholdenhed i forhold til at anvende udenlandske øko-mærker og begreber.

4.2.3 Det britiske marked

Det engelske seafood marked er udvalgt som særligt analyseområde, da det engelske marked er et af de markeder i Europa, som er længst fremme, hvad angår formulerede krav til bæredygtighed og ansvarlighed i fiskeriet. Dertil kommer, at markedet i UK er det største marked for makrel i EU, og at der afsættes betydelige mængder dansk makrel på det engelske marked.

Analysen har afdækket, hvordan de engelske kæder forventer, at udviklingen vil være på seafood-området de kommende år. Det engelske marked er i den forbindelse interessant, da det er foran andre markeder i Europa, når man taler om bæredygtighed og økologi m.v. I bilagsrapporten er der en gennemgang af det engelske seafood-marked for pelagiske produkter med angivelse af handelsstrømme og forsyningssituation.

Den gennemførte analyse viser, at UK-kædernes krav og forventninger til pelagiske produkter i relation til bæredygtighed i udgangspunktet er på samme niveau som for andre vildtfangede fisk og akvakulturprodukter.

Mulighederne for i stigende grad at anvende certificerede pelagiske produkter indgår også i kædernes overvejelser. Det kan samtidig på baggrund af de gennemførte interviews og desk-analyser konstateres, at der er væsentlige variationer i de krav, som kæderne stiller til leverandørerne. Graden af præcision i kædernes krav varierer meget, eksempelvis har en kæde selvstændig audit på leverandørerne i samarbejde med uafhængige certificeringsbureauer, mens andre kæder alene støtter sig til mærker med Eco-labeling. Alle kæder giver udtryk for nødvendigheden af en uafhængig tredjeparts involvering i kontrol af bæredygtighed og ansvarlighed.

Marine Stewardship Council (MSC) står meget stærkt på det engelske marked. Fra flere sider blev der givet udtryk for, at MSC er ved at blive en top-standard på seafood-markedet. Flere kæder anvender MSC-mærkede produkter eller indgår i samarbejde med MSC. MSC har endnu ikke pelagiske produkter på listen.

På forbrugerområdet går tendensen på det engelske marked i retning af en stigende efterspørgsel efter bæredygtige seafood-produkter. Detailkæderne mener, at de på vegne af forbrugerne skal tage ansvaret for, at forbrugerne kun kan købe fiskeprodukter, der stammer fra fiskerier, der kan betegnes som bæredygtige. I den sammenhæng sammenblandes økologi generelt og miljø-mærkning af fisk i forbrugernes bevidsthed.

Detailkæderne efterspørger MSC-mærkede produkter for at sikre sig mod kritik, og nogle kæder har meddelt, at de på sigt kun vil sælge MSC-mærkede produkter. MSC er samtidig ifølge kæderne det eneste og stærkeste 'brand' for bæredygtighed inden for seafood-produkter på det engelske marked. På den baggrund er MSC-mærkningen ved at udvikle sig til eneste reelle valgmulighed for forbrugeren på vilde fisk på det engelske marked.

Waitrose og Tesco ønsker at gå hele vejen

Waitrose og Tesco har MSC-certificeret alle sine friske fisk i UK – dvs. alle leverandører af frisk fisk skal følge MSC's "Chain of Custody". Waitrose har oplevet en 14 pct. vækst i salget af fersk fisk efter introduktion af MSC-mærket. Begge kæder stiller store krav til leverandørerne og arbejder for, at alle fiskeprodukter bliver MSC-certificeret. Eksempelvis ønsker Tesco ikke længere at forhandle Nordsøtorsk pga. bestandssituationen – og har af samme årsag fået egen opdrætsleverance fra Johnsson Seafood på Shetlandsøerne.



Kilde: Tesco, Waitrose og MSC

Det er de engelske markedsaktørers vurdering, at en forudsætning for at få en markedsført gevinst af et dansk kodeks er, at der skabes en synlig mærkning, således at detailkæde/forbruger har en valgmulighed. Det vil derfor være nødvendigt, at industrien inddrages i hele forløbet, hvis man skal have optimal markedsført effekt.

Det er tillige de engelske kæders opfattelse, at et dansk kodeks kun vil være troværdigt og få markedsført effekt, hvis det følges op af uafhængig tredjeparts kontrol/myndighedskontrol. Et kodeks som alene bygger på intern kontrol blandt fiskerne forventes ikke at kunne skabe tillid i markedet og vil derfor ikke have nogen effekt.

På den anden side vil gevinsten ved et kodeks være, at man sandsynligvis vil kunne begrænse tabet på eksisterende markeder. På nuværende tidspunkt knytter gevinsten inden for økoområdet sig især til premium-produkter. Effekten af mærkning vil imidlertid brede sig nedad i produkthierarkiet. På bulk-/standardprodukter vil den sandsynligvis ikke slå igennem foreløbig.

4.2.4 Det tyske marked

Det tyske marked er det største marked for pelagiske produkter i Europa. Markedet er derfor af afgørende betydning for et kodeks inden for det pelagiske fiskeri. Se bilagsrapporten for en gennemgang af det tyske marked vedr. mærkning og pelagiske fisk.

Lidl introducerer MSC-mærket

Den tyske discountkæde Lidl introducerede i 2006 en serie af MSC-mærkede fiskeprodukter. I første omgang syv frosne og et røget produkt. De MSC-mærkede fiskeprodukter sælges nu i ca. 3.000 butikker i hele Tyskland. Lidl forventer at udbrede salget af MSC-mærkede fiskeprodukter til resten af Europa i takt med, at råvarer og produktmuligheder øges. Ifølge MSC er Lidl den første discountkæde, som introducerer MSC-mærkede fiskeprodukter i Tyskland. Aktuelt er der ca. 100 MSC-mærkede fiskeprodukter i Tyskland, Østrig og Schweiz.



Kilde: MSC og Lidl

De tyske detailkæder har stor opmærksomhed på bæredygtighed og ansvarlighed i fiskeriet. Det kan dog konstateres, at det tyske marked endnu ikke stiller samme krav om garanti for bæredygtighed på fiskeprodukter som det engelske. Problemstillingen vedrørende ansvarlig-

hed i fiskeriet bliver imidlertid et stadig mere vigtigt emne for detailkæderne, og det er vurderingen fra tysk side, at det i de kommende år vil få stadig større betydning for forbrugernes købsadfærd, hvilket i stigende grad vil påvirke kæderne. Der vil derfor være tale om en kombination af krav fra forbrugere, detailkæder og forarbejdningsindustri over for fiskeriet i forhold til bæredygtighed og ansvar.

Det forventes, at flere supermarkeds-kæder og producenter vil introducere MSC-mærket på det tyske marked i 2007. De tyske kæder forventer at MSC bliver den nye standard for mærkning af bæredygtighed på det tyske marked. Et hollandsk pelagisk rederi er blevet MSC-certificeret, og derfor vil pelagiske fiskeprodukter med MSC-logo være på det tyske marked fra 2007.

MSC – eller et alternativ - på det tyske marked?

En af de store tyske aftagere og forhandlere af fisk understregede, at certificering af fiskeriet i fremtiden vil være relevant for detailhandel og catering. Man vil opleve en stigende efterspørgsel på dette punkt i de kommende år. Indkøberne i catering vil i stigende grad tage bæredygtighed og ansvarlighed ind i deres vurderinger i forbindelse med indkøb.

Det er vurderingen, at MSC endnu ikke har opnået nogen særlig position på det pelagiske produktmarked, og at det ikke nødvendigvis vil være alle kæder, der vil følge MSC. Det blev påpeget, at der fortsat er alternativer til MSC for danske pelagiske produkter. Virksomheden understregede, at det kan blive et strategisk valg/modsætning mellem detailkæderne på det tyske marked, der afgør, hvilken vej man vælger.

Det kan være en fordel, hvis man fra dansk og eventuel norsk side arbejder for eget 'brand' for bæredygtighed. Derved vil man blive et vigtigt alternativ til MSC. I første omgang kan officielle dokumenter og beskrivelser af fiskeriet danne grundlag for et kodeks.

Kilde: Tysk pelagisk producent og kunde hos danske virksomheder

4.2.5 Det franske marked

Blandt de franske detailkæder synes der kun i ringe grad at være specifik opmærksomhed omkring bæredygtighed i forhold til fiskeri. Der er ingen henvisninger til eksisterende mærkninger, f.eks. Marine Stewardship Council (MSC). Fisk og fiskeriprodukter er som hovedregel slet ikke nævnt. I to tilfælde (AUCHAN og CARREFOUR), har man dog nedfældet en række egne regler og adfærdsnormer mht. fiskeprodukters tilvejebringelse og behandling. I bilagsrapporten er der en nærmere gennemgang af den franske situation.

I forbindelse med de gennemførte interviews blev det fremført, at de franske supermarkeds-kæder i deres markedsføring har en klar prioritering af egne systemer og politikker og i videst mulig omfang undgår udefra kommende mærkningsinitiativer og kvalitetsstandards. Dette betyder dog ikke, at man er døv over for tidens og kunders krav.

I forhandlingssituationer med franske indkøbere møder virksomhederne ingen krav om, at varerne skal opfylde kriterier, der er opstillet af eksterne institutioner. Men man kan meget vel blive bedt om garantier for, at kædens egne standarder er opfyldt.

Med den vægt de franske levnedsmiddelkæder lægger på bæredygtighed, miljø og etik er der ingen tvivl om, at man anser det for vigtigt i fremtiden at lade forsyningspolitikken være base-

ret på disse parametre. En undladelse heraf ville uvægerligt være en tilsidesættelse af det ofte fremførte argument, at det er kunderne, der bestemmer.

Koncentrationen i den franske detailhandel er meget stor. Dette medfører uvægerligt stor autonomi i kædernes valg af handlingsparametre, og selv om man inden for brede, generelle rammer er villig til at indgå i samarbejde med internationale miljøorganisationer, er det også tydeligt, at man foretrækker at gå sine egne veje frem for at adoptere eksisterende, udefra kommende løsninger. Dette gælder ikke mindst for fisk og fiskeprodukters vedkommende.

4.3 Barrierer/muligheder for at markedskrav slår igennem

Markedskravenes evne til at strømme tilbage i værdikæden er afhængig af strukturen i den enkelte værdikæde. Eksempelvis giver en ferskfisk-værdikæde via fiskeauktionen andre forudsætninger end en vertikalt integreret værdikæde, hvor der via kontraktlandinger er en tæt kommunikation mellem det primære fiskeri og forarbejdningsleddet.

Den danske pelagiske sektor er kendetegnet ved en stærk vertikal integration mellem industri og fiskeri. Det betyder, at værdikædens første økonomiske led har gode forudsætninger for at kunne transportere markedskravene tilbage til fiskeriet. I de følgende led frem i værdikæden vil krav om bæredygtighed også kunne "bindes sammen" med de økonomiske transaktions- og styrkeforhold, der gælder mellem køber og sælger. I udgangspunktet har den danske pelagiske værdikæde derfor gode forudsætninger for at "transportere" markedskrav om bæredygtighed tilbage til fiskeriet.

Der er dog en række forhold, der kan virke som barrierer for værdikædens mulighed for at sende markedskrav om bæredygtighed tilbage til det primære fiskeri. Eller sagt på en anden måde hvilke barrierer der er for, at markedskrav om bæredygtighed på effektiv vis løber bagud i værdikæden til det primære fiskeri.

- Manglende troværdighed omkring konceptet og selve ideen bag kodeks.
- Manglende mulighed for at tage aktion ved problemer eller overtrædelser.
- Risiko for at kodeks ikke rammer markedets behov.
- Manglende gennemslagskraft på markedet, da sektoren er for lille i forhold til det samlede pelagiske marked.
- Manglende enighed mellem fiskere og forarbejdningsindustri.

Et kodeks vil imidlertid også give den pelagiske sektor en række muligheder for at sende budskaber fremad i værdikæden og derved åbne nogle muligheder og potentialer i forhold til markedet:

- Give den danske pelagiske sektor et løft i bæredygtig retning.
- Være alternativ eller springbræt i forhold til MSC-certificering.
- 'Brande' den danske pelagiske sektor på B2B-niveau og evt. på B2C-niveau.
- Åbne nye markeder og begrænse tab af markeder i fremtiden.
- Skabe gevinst og merværdi i sektoren.

4.4 Betydningen for den danske silde- og makrelindustri

De danske pelagiske virksomheder oplever en stigende opmærksomhed omkring bæredygtighed og ansvarlighed fra deres kunder. Prisen spiller dog stadig den afgørende rolle for adgangen til markedet. Uanset dette er alle virksomheder af den opfattelse, at der fra markedet kan forventes forøget fokus på og forventning om bæredygtighed og ansvarlighed inden for det pelagiske fiskeri i de kommende år.

De virksomheder, der har afsætning direkte til supermarkedskæderne, oplever i stigende omfang en efterspørgsel efter MSC-certificerede produkter, samt at detailkæderne ønsker, at disse produkter skal udgøre et alternativ til ikke mærkede produkter. Såfremt denne tendens fortsætter, kan konsekvensen blive, at den danske sektor udelukkes fra visse kunder/markeder. I den sammenhæng skal man være opmærksom på, at det typisk er på højprismarkedet (matjesild), man finder MSC-certificerede sild.

Jo længere virksomheden er fremme i værdikæden, i jo højere grad oplever virksomheden markedets krav om bæredygtighed. En del af virksomhederne er i dag underleverandører til andre forarbejdende virksomheder i Tyskland og Polen. De pågældende virksomheder er der ved længere nede i værdikæden, men oplever alligevel, at emnet får større opmærksomhed generelt. Virksomheder, der fungerer som underleverandør til andre forarbejdende virksomheder, oplever en højere grad af fokus på pris.

4.5 Krav og forventninger til kodeks fra markedet

- Markederne efterspørger enkel og troværdig information om bæredygtighed i relation til fiskeri. Trenden går i retning af troværdig information om bæredygtighed i ét mærke, som er nemt at kommunikere til forbrugeren.
- UK-markedet er klart i front, Tyskland er stærkt på vej – ligesom Schweiz og Østrig antages at være det - mens de sydlandske markeder, Frankrig og Italien, synes at stå længere tilbage. Udviklingen synes at følge økologiens markedsudbredelse.
- Udviklingen drives især af detailhandelskæderne. De større fødevarereproducenter følger trop, netop for at følge detailhandlens krav og som middel til differentiering fra konkurrenterne.
- MSC sætter markedsstandarden i øjeblikket, da ingen andre mærker kan tilbyde en enkel og troværdig mærkning for bæredygtighed på fisk. Intet tyder på, at dette umiddelbart ændres. Stadig flere detailkæder accepterer MSC-certificeringen. Bæredygtighed er ved at blive de vilde fisks økologi – og MSC er i øjeblikket det eneste internationale troværdige mærke.
- Troværdigheden understreges af detailhandelens alliancer med tredjepart, typisk NGO'er som eksempelvis Greenpeace og WWF – som dermed får stor betydning og indflydelse på udformningen af kravene bag mærkerne. Det kan måske forudses, at NGOernes rolle overtages af stat eller regioner, som – alt andet lige – har mulighed for at sætte endnu større troværdighed bag med effektiv kontrol, som eksempelvis det danske øko-mærke.

-
- Mærkning anvendes tillige som value-adding og differentieringsfaktor. Dette gælder især premium-produkter, hvor kodeks og mærkning efterspørges. Som konsekvens heraf er det også premium-producenter og –kæder, der især efterspørger kodeks og mærkning. Der er en merpris i markedet for MSC-mærkede fiskeprodukter på niveau med økologi, dvs. 20-30 pct. Merprisen må antages at falde, når udbuddet af MSC-mærkede produkter vokser.
 - Et hollandsk rederi har introduceret MSC-certificering af Nordsøsild og hollandske rederier/forarbejdningsevirkomheder – bl.a. Rügen Fisch, som er en af de hårdeste konkurrenter til de danske pelagiske virksomheder - tilbyder produktet. Danske producenter sakker på nuværende tidspunkt bagud i forhold til konkurrenterne, da de ikke er i stand til at tilbyde MSC-mærkede eller andre bæredygtighedsmærkede pelagiske fiskeprodukter.
 - Den danske pelagiske industri anbefaler, at der hurtigst muligt tages initiativ til et kodeks for hele den pelagiske sektor for at undgå at tabe markedsandele. Industrien foretrækker et dansk kodeks, herunder et dansk mærke, men føler, at det går for langsomt. I Danmark vil dele af industrien gå MSC-vejen. Der er en klar anbefaling om hurtigst muligt at igangsætte et projekt, der formulerer et kodeks for hele værdikæden, herunder undersøger mulighederne for et dansk mærke. Kodekset skal give mulighed for, at man kan leve op til en evt. kommende MSC-certificering – dvs. det skal inddrage MSC-krav i certificeringen. Der bliver således mulighed for at sætte MSC-mærket på toppen af et eventuelt dansk kodeks for hele den pelagiske værdikæde.

Referencer

- Advokatnævnet (2006). Advokatnævnets hjemmeside.
- Advokatsamfundet (2004). "Advokatetiske regler (Advokatrådets vejledende regler) ".
- Advokatsamfundet (uden år). Vores Værdier og holdninger.
- Byggeriets Ankenævn (2006). Hjemmeside for Byggeriets Ankenævn, <http://www.byggerietsankenaevn.dk/cms/>.
- Conservation International (2005). McDonald's partnership sets sights on marine environment.
- Danish Crown (2003). Danish Crown Code of Practice Regelsæt for Danish Crown's svine og soandelhavere, Danish Crown.
- Dansk Sygeplejeråd (2004). De Sygeplejeetiske Retningslinier.
- Erhvervsministeriet (2001). Brug af alternative reguleringsinstrumenter, Erhvervsministeriet.
- EU Kommissionen (2006). Fiskerimuligheder for 2007. Principerklæring fra Europa-Kommissionen. Europa-kommissionen.
- Europa-kommissionen (2004). EU-Kodeks for god praksis for bæredygtigt og ansvarligt fiskeri, De Europæiske Fællesskaber, 2004.
- European Commission (2002). Communication from the Commission on the reform of the Common fisheries Policy - Roadmap.
- European Commission (2006). Non-paper. Technical measures for the North East Atlantic and the North Sea. Preparing a new proposal to replace Council Regulation 850/98. M. o. S. Directorate-General for Fisheries and Maritime Business. Conservation Policy.
- FAO Fisheries Department (2004). The State of World Fisheries and Aquaculture - 2004 (SOFIA).
- FEAP, F. o. E. A. P. (2000). Code of Conduct for European aquaculture.
- Fiskeritidende (2007). "Ens for alle." Fiskeritidende, nyhedsbrev uge 5.
- Forbrugerstyrelsen (2005). Delt regulering og selvregulering Erfaringskatalog med eksempler fra ministerier med forbrugerrelateret regulering, ForbrugerTaskforce, Ministeriet for familie- og forbrugeranliggender: 12.
- Fødevareministeriet (2006a). Bekendtgørelse om indplacering af fartøjer og tildeling af fangstrettigheder med henblik på ny regulering af nogle fiskeri fra 2007 samt visse vilkår for ordningen. Bekendtgørelse nr 51 af 1. februar 2006.
- Fødevareministeriet (2006b). Bekendtgørelse om regulering af fiskeriet i 2007 og visse vilkår for fiskeriet i følgende år. BEK nr 1535 af 18/12/2006.
- Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber (2001). Grønbog om den Fælles Fiskeripolitik's fremtid, KOM(2001) 135 endelig. Bruxelles, den 20.3.2001 KOM(2001) 135 endelig.
- Ministeriet for Fødevarer Landbrug og Fiskeri (2006). Perspektiver for dansk fiskeri og akvakultur 2007-2013 - Et idékatalog over udviklingsmuligheder.
- Rådets forordning (EF) Nr. 51/2006 (2005). "Rådets forordning (EF) Nr. 51/2006, af 22. december 2005 om fastsættelse for 2006 af fiskerimuligheder og dertil knyttede betingelser for visse fiskebestande og grupper af fiskebestande gældende for EF-farvande og for EF-fartøjer i andre farvande, som er omfattet af fangstbegrænsninger." Den Europæiske Unions Tidende L 16/1: 183.
- Scottish Executive (2005). A Sustainable Framework for Scottish Sea Fisheries 2005 - Sea Fisheries Strategy Document.
- Scottish Executive (2006). A sustainable Framework for Scottish Sea Fisheries: Progress report and action plan, Scottish Executive.

-
- SeaFish. (4/12-2006). "Responsible Fishing Scheme, scheme members." from <http://www.seafish.org/sea/standards.asp?p=eg481>.
- SeaFish (2006). Responsible Fishing - Specification of good practice for fishing vessels, BSI.
- Strathern, B. (2006). Personlig samtale 16/10-2006. Scottish Executive, Sea Fisheries and the Environment.
- Stromsta, K.-E. (2006). As interest grows in sustainable seafood, Iceland mulls eco-label. Intrafish.no.

Bilag 1: Interviewpersoner

I forbindelse med forvaltningsdelen:

Virksomhed/organisation:	Navn:	Stilling:
Fødevareministeriets Departement	Mogens Schou	Udviklingschef for fiskeri og akvakultur
Socialdemokratiet	Henrik Dam Kristensen	Tidligere fødevareminister og medlem af Fiskeriudvalget i Europaparlamentet
Danmarks Pelagiske Producentorganisation	Christian Olesen	Direktør
EU-Kommissionen. DG Fish, Market	Lutz Wessendorp	
EU-Kommissionen. DG Fish, Fisheries Conservation and Environmental Questions Unit.	Francois Theret	
EU-Kommissionen. DG Fisheries & Maritime Affairs	Poul Degnbol	Scientific Adviser
3 F	Peter Sand Mortensen	Tidligere formand for de europæiske fiskere, organiseret i ETF - Det Europæiske Transport Forbund.
3 F	Karsten Kristiansen	Forhandlingssekretær
3 F	Mogens Hansen	Forhandlingssekretær
Danmarks Fiskeriforening	Niels Wichmann	Direktør
Seafish	Karen Galloway	Marketing Manager
Scottish Executive, Sea Fisheries and the Environment	Andrew Brown	
Landbrugsraadet	Bruno Sander Nielsen	Chefkonsulent

I forbindelse med markedsdelen:

Virksomhed/organisation:	Navn:	Stilling:
A/S Sæby Fiskeindustri, Sæby	Alex Larsen	Underdirektør
Auchan, Frankrig	M. van der Kellen	Chefindkøber, fisk
Brdr. Schlie A/S, Hirtshals	Kaj Schlie	Direktør
Danske Fiskehandlere, København	David Mouritsen	Sekretariatschef
Danmarks Fiskeindustri- og Eksportforening	Peter Willadsen	Adm. direktør

Deutschesee, Bremerhaven	Andreas Kremer	Leiter Unternehmenskommunikation
Friesenkrone, Marne	Jürgen Dohrn	Produktionsdirektør
Irma A/S, København	Ole K. Jessen	Varechef
Larsen Danish Seafood; Frederikshavn	Jens Madsen	Adm. direktør
Marine Stewardship Council, London	Amy Williams	Commercial Manager
Marine Stewardship Council, London	Carmiel Derrich	Fishery Manager
Marine Stewardship Council, London	Nicolas Guichoux	European Commercial Manager
Metro, Tyskland	Torsten Schmidt	Indkøbschef
Danmarks Pelagiske Producentorganisation	Christian Olesen	Adm. direktør
P. Anthonisen, Skagen	Alex Rasmussen	Produktionsdirektør
Scan Import, Frankrig	L. Harboe	Adm. direktør
Skagerak Fiskeeksport A/S, Hirtshals	Iver Espersen	Adm. direktør
Taabel Fiskeeksport A/S	V.G. Mikkelsen	Adm. direktør
Tesco, UK	Adam Gillespie	Technical Manager, Fresh Fish
Tesco, UK	Joanna King	Quality Manager, Fish
Tesco, UK	Mark Grant	Senior Buying Manager for Fresh Fish
Unifisk A/S, Skagen	Susanne Drewes Røntved	Adm. direktør
Waitrose, UK	Quentin Clark	Senior Buyer – Poultry, Fish and Eggs
